

MAREK ZUBIK

---

## Prawowitość procedur sejmowych. *Fair play* reasumpcji głosowania

Dwie ostatnie kadencje Sejmu III Rzeczypospolitej – VIII i IX – pozostaną w historii polskiego parlamentu okresami szczególnymi. W ich ramach w poważnym stopniu nadwyreżono – i tak bardzo niskie<sup>1</sup> – zaufanie społeczne do izby i sposobu wywiązywania się deputowanych ze sprawowania mandatu przedstawicielskiego. Jednakże od jakiegoś czasu Konstytucja RP, Regulamin Sejmu<sup>2</sup> i dobre obyczaje, które powinny razem tworzyć spójny system norm i wartości, niestety nie regulują już trybu prac Sejmu. W stwierdzeniu tym nie chodzi jednak o to, że te czy inne normy regulaminowe nie znajdują zastosowania w praktyce. Nawet bowiem w autorytarnym państwie podaje się jakąś podstawę prawną, legitymizującą działanie władzy. Chodzi mi raczej o to, że na współczesne życie parlamentarne – izb i parlamentarzystów – przestał efektywnie oddziaływać system regulacyjny realizujący całość norm, zasad i wartości wynikających z funkcjonowania organów przedstawicielskich w republikańskim, demokratycznym państwie prawa, przewidziany w Konstytucji RP.

---

<sup>1</sup> W XXI w. poza dwoma wyjątkami, nigdy w sondażach oceny pozytywne (2021 r. wskaźnik ten wahał się między 23–27) działalności Sejmu nie przeważały nad ocenami negatywnymi (było to odpowiednio: 54–61). Zob. komunikat badań z CBOS: *Oceny działalności instytucji publicznych*, nr 119/2021, Warszawa 2021, s. 1–2.

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm., dalej: Regulamin Sejmu, Reg. Sejmu.

1. Już dawno procedura parlamentarna nie wzbudziła tyle emocji, co podczas pierwszego dnia obrad 36. posiedzenia Sejmu IX kadencji w dniu 11 sierpnia 2021 r. Bezsprzecznie wiązały się one ze zmianami ustawodawczymi, które oddziaływać miały przede wszystkim na największego, niezależnego od rządu nadawcę – grupę TVN<sup>3</sup>. Emocje społeczne zostały umiejętnie rozbudzone i podtrzymane przez media, choć – co należy tu zauważyć – nie bez udziału również polityków, w tym Pani Marszałek Sejmu. Ci ostatni sami dawali paliwo do aktualizowania tej kwestii przez długie dni już po zakończeniu obrad Sejmu<sup>4</sup>. Rzecz ciekawa, emocje te koncentrowały się nie tyle na samych pracach nad uchwaleniem ustawy o radiofonii i telewizji, ile na podjęciu przez Sejm uchwały o reasumpcji swojego wcześniejszego rozstrzygnięcia co do odroczenia obrad izby, które miało miejsce formalnie bez związku z tym projektem ustawy. Spór przebiegał zatem wokół kwestii, która bezpośrednio nie odnosiła się do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. Niemniej jednak dotyczył również jego. Wspomniany spór mógł oddziaływać na tryb legislacyjny dotyczący tego projektu z uwagi na to, że przez przerwanie obrad nie stałby się on tego dnia przedmiotem prac izby.

Wnioski o zamknięcie obrad i odroczenie 36. posiedzenia Sejmu składano kilkakrotnie, jeden już nawet na etapie ustalania porządku dziennego<sup>5</sup>. Ten pierwszy wniosek Sejm jednak odrzucił. Kolejne wnioski o odroczenie obrad Sejmu zostały zgłoszone po bloku głosowań w sprawie uzupełnienia porządku dziennego, w którym przeszły niektóre wnioski zgłoszone przez kluby opozycyjne<sup>6</sup>, oraz po zakończeniu rozpatrywania czwartego punktu porządku dziennego, dotyczącego rozpatrzenia poprawek Senatu do – niezbyt kontrowersyjnej politycznie – ustawy o odbudowie Pałacu Saskiego

<sup>3</sup> Poselski projekt ustawy o radiofonii i telewizji, druk nr 1389, Sejmu IX kadencji. Od samego początku projekt ten, ponieważ oddziaływał na strukturę własnościową przede wszystkim nadawcy należącego do podmiotu mającego swoją siedzibę w USA, uchodził za antyamerykański, naruszający prawną ochronę własności oraz wolność mediów.

<sup>4</sup> Zob. wywiad Panią Marszałek Sejmu udzielony TVP Info w dniu 16 sierpnia 2021 r. „Gość Wiadomości”: reasumpcja głosowania. Marszałek Sejmu nie złamała prawa – Elżbieta Witek pokazała dokumenty – tvp.info, < <https://www.tvp.info/55391152/gosc-wiadomosci-reasumpcja-glosowania-marszalek-sejmu-nie-zlamala-prawa-elzbieta-witek-pokazala-dokumenty> >, dostęp: 18 sierpnia 2021 r..

<sup>5</sup> Zob. wniosek poseł J. Muchy (Sprawozdanie Stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu IX kadencji, 11 sierpnia 2021 r., s. 5).

<sup>6</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu IX kadencji, 11 sierpnia 2021 r., s. 56–58.

w Warszawie<sup>7</sup>. Najistotniejsze były jednak dwa inne wnioski formalne, które zostały zgłoszone bezpośrednio po rozpatrzeniu uchwały Senatu w sprawie przywołanej tu ustawy<sup>8</sup>. Jak się wydaje, Pani Marszałek poddała pod głosowanie wnioski o odroczenie posiedzenia Sejmu, pozostawiając sobie decyzję co do ustalenia daty wznowienia obrad izby<sup>9</sup>. Rzecz ciekawa, w Sprawozdaniu Stenograficznym nie podano wyniku głosowania. Zapewne dlatego, że prowadząca obrady po prostu go nie ogłosiła, zarządzając przerwę. Jedynie z dalszych wypowiedzi wiadomo, że za wnioskiem formalnym o odroczenie posiedzenia była większość głosów<sup>10</sup>.

Wspomniane rozstrzygnięcie izby co do odroczenia obrad nie zamknęło wszakże sprawy. Jak w najlepszym Hitchcockowskim dreszczowcu napięcie już tylko rosło. Wpierw za sprawą wniosku o reasumpcję głosowania w sprawie odroczenia posiedzenia; później nie mniej zaskakujących wypowiedzi Pani Marszałek, w szczególności co do „zasięgnięcia opinii pięciu prawników”<sup>11</sup>, jak i treści owych opinii.

Wniosek o reasumpcję głosowania zgłosiła grupa ponad trzydziestu posłów tworzących większość rządową, w tym szefa największej partii. Jako powód reasumpcji podano: „nieprecyzyjne zarządzanie głosowania o odroczenie bez podania daty odroczenia”. Jak dowiadujemy się ze sprawozdania stenograficznego, wniosek podlegał zaopiniowaniu przez Konwent Seniorów. Z racji ograniczonej jawności prac tego organu doradczego Sejmu nie wiadomo, jaki był rozkład poglądów na ten temat, a w szczególności, czy opinia tego organu była pozytywna, czy negatywna. Sejm

<sup>7</sup> Ustawa z dn. 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie, Dz.U. 2021, poz. 1551. Projekt tej ustawy zgłosił prezydent (druk nr 1388, Sejm IX kadencji).

<sup>8</sup> Chodzi o wnioski zgłoszone przez posłów B. Sienkiewicza (odroczenie obrad Sejmu do 1 września – s. 59) oraz W. Kosiniaka-Kamysza (odroczenie obrad do 2 września – s. 59). Ze względu na późniejszą datę można byłoby przyjąć, że ten drugi wniosek był dalej idący.

<sup>9</sup> „Został złożony wniosek formalny o odroczenie i poddam ten wniosek pod głosowanie. (...) Ale wcale nie muszę się kierować tym, co mówi pan poseł Kosiniak-Kamysz, bo sama wiem, co mam zrobić, panie pośle. (...) Ponieważ został zgłoszony wniosek o odroczenie posiedzenia, a decyzja, kiedy to będzie, to będzie moja decyzja, poddam ten wniosek pod głosowanie... (...); Sprawozdanie Stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu IX kadencji, 11 sierpnia 2021 r., s. 60. Za wnioskiem oddano 229 głosów, przeciw 227, nikt się nie wstrzymał.

<sup>11</sup> „(...) Zasięgnęłam opinii pięciu prawników – dlatego była przerwa – i sięgnęłam po wydruk ze stenogramu. Proszę państwa, wina jest ewidentnie moja. To ja wprowadziłam w błąd posłów, mówiąc (...), że to ja zdecyduję, do kiedy odroczę posiedzenie. (...) Po przeanalizowaniu wszystkich przesłanek, po zasięgnięciu – do czego nie jestem zobligowana – opinii pięciu prawników (...); Sprawozdanie Stenograficzne z 36. posiedzenia Sejmu IX kadencji, 11 sierpnia 2021 r., s. 60–61.

finalnie podjął uchwałę o reasumpcji głosowania w sprawie odroczenia swoich obrad, a wnioski o odroczenie obrad zostały odrzucone w ponownych głosowaniach. Podczas dalszej części prac izby tego dnia doszło też do uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, która była faktycznym przedmiotem i celem rozgrywek politycznych<sup>12</sup>. Wreszcie warto zaznaczyć jest to, że 36. posiedzenie Sejmu w rzeczywistości odbywało się w ciągu trzech dni: 11 sierpnia oraz 6 i 15 września.

2. Jednym z elementów procedury obrad 36. posiedzenia Sejmu, w związku ze zgłoszeniem wniosku o reasumpcję głosowania, był wewnętrzny proces konsultacyjny, w tym zwołanie Konwentu Seniorów. Pani Marszałek stwierdziła m.in., w kontekście przerwy w obradach, że w jej trakcie doszło do zasięgnięcia przez nią „opinii pięciu prawników”. Ze względu na drażliwość przedmiotu obrad tego posiedzenia oczywiste było, że zaczną się poszukiwania osób, z którymi konsultowano się przed podjęciem tej decyzji. Z czasem okazało się, że chodziło co najwyżej o zapoznanie się z opiniami prawnymi, które powstały w 2018 r. Nie chcę w tym miejscu odnosić się do zręczności i jasności tego przekazu ani oceniać, czy parlamentarzyści i opinia publiczna mogli zasadnie zrozumieć taką deklarację jako zupełnie inny proces fachowych konsultacji. Chciałbym natomiast zwrócić uwagę na tezy zawarte w tamtych opiniach. Ciekawe będzie także skonfrontowanie stanowisk z 2018 r. z opiniami wyrażanymi w związku z sytuacją zaistniałą podczas posiedzenia Sejmu z sierpnia 2021 r.

Opinie zostały sporządzone w 2018 r. w odniesieniu do procedury reasumpcji głosowania w Sejmie nad wnioskiem o wyrażenie zgody na uchylene przywileju nietykalności posłowi<sup>13</sup>. Sejm w dniu 12 kwietnia 2018 r., w ramach 61. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, zgodnie z rekomendacją Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych<sup>14</sup>, podjął uchwałę, w której

<sup>12</sup> Ustawa nowelizująca została uchwalona 11 sierpnia 2021 r. (Dz.U. poz. 1676). Senat podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy w całości 9 września 2021 r. Sejm odrzucił uchwałę Senatowi w trakcie 42. posiedzenia w dn. 17 grudnia 2021 r.

<sup>13</sup> Wniosek Naczelnika Zachodniopomorskiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej w Szczecinie z dn. 20 grudnia 2017 r. – o wyrażenie zgody przez Sejm na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego.

<sup>14</sup> Zob. sprawozdanie Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych w sprawie wniosku Naczelnika Zachodniopomorskiego Wydziału Zamiejscowego Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2017 r. – o wyrażenie zgody przez Sejm na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego, druk nr 2306, Sejm VIII kadencji.

wyraził zgodę na zatrzymanie posła oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Sejm podejmował uchwałę co do przywileju nietykalności po tym, jak wcześniej (22 stycznia 2018 r.) poseł wyraził zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej za czyn objęty wnioskiem oskarżyciela publicznego. Zarzuty postawione przez prokuratora dotyczyły działań korupcyjnych z czasów, gdy poseł pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, oraz plagiatu pracy doktorskiej. Wniosek oskarżyciela publicznego rozpatrywany był łącznie z dwoma wnioskami dotyczącymi kwestii immunitetowych innych posłów należących do klubów opozycji parlamentarnej. Były to ostatnie punkty porządku dziennego obrad w trakcie trzeciego dnia 60. posiedzenia Sejmu w dniu 22 marca 2018 r. Izba wysłuchała posła sprawozdawcę oraz posła, którego dotyczył interesujący nas tu wniosek oskarżyciela publicznego. Marszałek prowadzący obrady poinformował posłów, że głosowania w tych sprawach odbędą się podczas kolejnego posiedzenia izby<sup>15</sup>. W ramach 61. posiedzenia Sejmu odbyły się już jedynie głosowania, kolejno nad tymi trzema wnioskami<sup>16</sup>.

Jak wynika ze sporządzonych opinii prawnych, następnego dnia grupa posłów wniosła o reasumpcję tylko głosowania w sprawie uchylenia przywileju nietykalności, czyli ostatniego z głosowań. Jako uzasadnienie podano zarzut rozerwania związku czasowego między przedstawieniem stanowiska komisji sejmowej oraz wysłuchaniem posła (60. posiedzenie Sejmu) a głosowaniem nad wnioskiem przez Sejm (61. posiedzenie Sejmu)<sup>17</sup>. Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, odmówił poddania pod

<sup>15</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 60. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, 22 marca 2018 r., s. 312–317.

<sup>16</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 61. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, 12 kwietnia 2018 r., s. 212.

<sup>17</sup> Punkt ciężkości argumentacji przeniósł się z wątpliwości co do wyniku głosowania na kwestię zapewnienia gwarancji proceduralnych posłowi w ramach uchylenia ochrony płynącej z przywileju nietykalności. Konstytucyjny status prawny związany z ochroną immunitetową jest jednak odejściem od zasady równości obywateli. Służy on przede wszystkim izbie, a jednocześnie stanowi element gwarancji dla deputowanego. Oczywiście uchylenie ochrony immunitetowej nie jest neutralne dla niezależności wykonywania mandatu parlamentarnego. Nie ma wszakże samowolnego skutku. Zgoda na zatrzymanie i aresztowanie posła podlega również gwarancjom sądowej oceny, jak w stosunku do każdej innej osoby. W tym wypadku zachowano gwarancje proceduralne i Sejm wysłuchał zainteresowanego posła. Trudno byłoby natomiast wykazać, by dłuższy czas dla posłów do namysłu przed głosowaniem nad wnioskiem o wyrażenie zgody na aresztowanie miało negatywny skutek dla niearbitralnego postępowania w tej sprawie bądź zrealizowania wymagań płynących z art. 105 ust. 5 Konstytucji czy ustawy z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. 2018, poz. 1799 ze zm.). Nie wydaje się zatem, by decyzja co do niepoddania pod głosowanie wniosku o reasumpcję tego głosowania, przy podanej w nim argumentacji, przekroczyła granice swobody oceny Marszałka Sejmu. Odmienne spojrzenie zob. opinia R. Piotrowskiego z 24 kwietnia 2018 r.

głosowanie wniosku o reasumpcję głosowania<sup>18</sup>. Nie stał się on zatem ostatecznie przedmiotem obrad plenarnych izby.

Uchwała Sejmu z dn. 12 kwietnia 2018 r. została ogłoszona w „Monitorze Polskim”<sup>19</sup>. Ostatecznie poseł został tymczasowo aresztowany. Parlamentarzysta ten złożył także zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa urzędniczego przez Marszałka Sejmu. Miało ono polegać na niepoddaniu pod głosowanie w Sejmie wniosku o reasumpcję głosowania, w którym uchylono parlamentarzystę przywilej nietykalności. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie odmówił jednak prowadzenia śledztwa w sprawie przekroczenia uprawnień i poświadczenia nieprawdy przez Marszałka Sejmu<sup>20</sup>.

3. Przecinanie się prawnych i praktycznych kwestii związanych z reasumpcją głosowania przez Sejm pokazuje bardzo interesujące zjawisko. Zastosowanie tej procedury prawnej silnie nacechowane jest czynnikami politycznymi oraz oceną skutków, jakie niesie za sobą w ramach bieżącego prowadzenia spraw publicznych.

Wśród opinii prawnych i politologicznej przedstawionych w 2018 i 2021 r. w zasadzie zgodność była co do jednego: reasumpcja głosowania jest nadzwyczajną procedurą prawną. Nie negowano również jej ogólnej dopuszczalności w systemie prawa. Wszystkie inne elementy składające się na ten mechanizm, były jednak rozmaicie postrzegane, nie wspominając już o zmiennej ocenie okoliczności uzasadniających jego wykorzystanie.

Należy zatem zacząć od głównych tez, jakie zostały wyrażone w opiniach z 2018 r. Podkreślano w nich kilka kwestii. Generalnie podział stanowisk przechodził w poprzek oceny dwóch z nich. Po pierwsze, czy rozdzielenie debaty sejmowej i głosowania nad wnioskiem o uchylenie przywileju nietykalności stanowiło naruszenie procedury i jakie skutki prawne z tego wynikają. Po drugie, czy nawet zajście sytuacji nieważności takiego postępowania stanowi dopuszczalną podstawę złożenia i rozpoznania wniosku

<sup>18</sup> Zob. informację Centrum Informacyjnego Sejmu z 14 kwietnia 2018 r. o wniosku o reasumpcję głosowania ws. zgody na zatrzymanie posła Gawłowskiego; < <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=86FC0504983123A5C125826F005AA9A8> >, dostęp: 26 października 2021 r.

<sup>19</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 12 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie posła Stanisława Gawłowskiego oraz zastosowanie wobec niego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, M.P. 2018, poz. 411.

<sup>20</sup> Zob. S. Ruskiewicz, *Prokuratura...*

o reasumpcję głosowania przez Sejm. W opiniach przedstawiano niekiedy stanowisko, że w opisanych okolicznościach wniosek o reasumpcję jest dopuszczalny, a nawet że wstrzymuje on skutki prawne, jakie wywołuje uchwała Sejmu (S. Grabowska, S. Patyra, R. Piotrowski). Zaprezentowano też i bardziej „klasyczne” podejście do oceny ważności procedur sejmowych oraz skutków prawnych wynikających z procedur restytucyjnych (od strony prawnej – P. Chybalski; od strony politologicznej – J. Szymanek). Podkreślano, że samo złożenie wniosku o reasumpcję głosowania nie ma wpływu na skutki prawne, jakie wywołuje przyjęta w ten sposób uchwała, i dopiero podjęcie uchwały o reasumpcji głosowania uczyni pierwotną uchwałę „niebyłą”.

Ważne jest wreszcie zasygnalizowanie wypowiedzi doktrynalnej przywoływanej w cytowanych tu opiniach prawnych sporządzonych w związku z wydarzeniami w Sejmie. Profesor P. Sarnecki w swoim bardzo syntetycznym komentarzu do art. 189 Reg. Sejmu<sup>21</sup> wskazał kilka elementów konstrukcyjnych tego rozwiązania proceduralnego. Reasumpcję uznawał za oczywiste uprawnienie organu podejmującego swoje rozstrzygnięcie, zauważał brak definicji legalnej tego mechanizmu, przyjmował, że w Regulaminie sejmowym występuje w wąskim wymiarze i nie stanowi powtórzenia głosowania. Komentował, iż dopuszczalna jest tylko do czasu „uzewnętrznienia” rozstrzygnięcia – potem pozostaje jedynie jego „zmiana”; zastosowanie reasumpcji uzasadniają wyłącznie ważne i przekonujące przyczyny; po zgłoszeniu wniosku o reasumpcję głosowania Marszałek Sejmu ma niezwłocznie przerwać posiedzenie; po podjęciu uchwały o reasumpcji (i to z istoty rzeczy) należy bezpośrednio przeprowadzić głosowanie merytoryczne, a pierwotne rozstrzygnięcie należy uznawać za niebyłe.

4. Proces stanowienia norm, jako świadomego mechanizmu zarządzania sprawami publicznymi, zakładać musi również, że w rzeczywistości społecznej normy te nie znajdą odzwierciedlenia czy wręcz będą świadomie przekraczane. W obrocie prawnym mogą pojawić się rozstrzygnięcia organów państwa dotknięte takimi wadami. Niemniej nie każde naruszenie prawa – choć nawet drobne, co nie jest zupełnie obojętne w perspektywie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), niearbitralnego traktowania czy zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji) – przynosi każdorazowo taki sam skutek prawny. Cechą charakterystyczną naszej kultury prawnej jest bowiem wielość skutków naruszeń prawa. W szczególności dwa najbardziej

<sup>21</sup> P. Sarnecki, w: *Komentarz...*, komentarz do art. 189, s. 844–845.

znaczące – nieważność oraz niebyt (nieistnienie)<sup>22</sup> – odnoszą się tylko do najbardziej doniosłych uchybień prawnych. Inaczej rzecz ujmując, w naszą kulturę prawną wprzęgnięty jest pragmatyzm – nie należy wyrzucać z obrotu prawnego rozstrzygnięć, które doszły do skutku, co prawda z uchybieniami, ale nierzutującymi na istotę sprawy, bądź które wywołały już nieodwracalne skutki.

Wielość możliwych ocen skutków naruszeń prawa wynika z różnorodności charakteru czynności prawnych. W szczególności szersza akceptacja może dotyczyć tych czynności, które stanowią przejaw wolności kontraktowej ludzi. Tutaj władze publiczne powinny pamiętać, że punktem wyjścia pozostaje autonomia jednostki oraz swoboda wchodzenia osób w relacje między sobą. Znaczniejszą restrykcyjność należałoby natomiast zastosować w odniesieniu do władczych działań państwa, szczególnie skoro jego organy mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W tym przypadku jednak, ponieważ chodzi o rozstrzygnięcia pochodzące od organu władzy publicznej, na tym, kto twierdzi, że doszło do naruszeń prawa i chcącym wyprowadzić takie rozstrzygnięcie z obrotu prawnego, ciąży obowiązek uruchomienia odpowiedniej procedury i udowodnienia tego przed stosownym organem kontrolnym państwa. Dopiero w wyniku tego, na mocy autorytetu władzy publicznej i w granicach własnych kompetencji, ów organ stwierdzić może nieważność albo pozorność danych czynności w perspektywie systemu prawa.

Pozostaje również pytanie o możliwość naprawienia uchybień w trybie autokorekty. W przypadku organów państwa akceptacja dla tego typu działań autonaprawczych jest o tyle uzasadniona, o ile działając dla dobra wspólnego, angażują środki publiczne – osobowe, instytucjonalne, finansowe itd. Im szybciej zatem dojdzie do naprawienia uchybień i korekty władczego rozstrzygnięcia, tym mniej szkód może zostać wyrządzonych takim działaniem władczym, tym większą sprawność działania organów państwa można uzyskać.

5. Reasumpcja głosowania jest jednym ze sposobów reakcji kolegialnego organu państwa na zauważone przez siebie własne uchybienia w wykonywaniu władzy publicznej. Polega na doprowadzeniu do formalnej poprawności głosowania i jego wyniku w sytuacji, gdy nie można uznać warunków przeprowadzenia głosowania za prawidłowe. Procedura ta, z natury rzeczy,

<sup>22</sup> Zob. rozważania w odniesieniu do aktu normatywnego: J. Podkowik, *Czy „istnieją”...*, s. 11 i n.



może odnosić się wyłącznie do działań organu wieloosobowego i dotyczyć tylko głosowania już zakończonego. Jedynie bowiem w wypadku organu kolegialnego może powstać problem ważności dojścia do skutku jego władczego rozstrzygnięcia, wynikającego z wątpliwości co do przebiegu i rzetelności procedur głosowania czy ustalenia jego rezultatów. Mechanizm ten jest dalszym odpowiednikiem, znanych od dawna w prawie, takich środków korygujących rozstrzygnięcie władcze, jak: ponowne rozpatrzenie sprawy, uchylene decyzji, stwierdzenie nieważności czy zmiana decyzji przez organ administracyjny.

Reasumpcja głosowania jest szczególnie pożądanym mechanizmem auto-refleksji i autokontroli poprawności realizacji kompetencji władczych w odniesieniu do centralnych konstytucyjnych organów państwa o charakterze przedstawicielskim. Wynika to chociażby z faktu, że są to organy – nawet w systemie podziału władz – cieszące się najwyższym stopniem legitymacji politycznej, a jednocześnie nie cały zakres ich działań jest objęty kontrolą sądową. Tak jak bowiem nieomalże całość działalności prawodawczej Sejmu i Senatu spotyka się z sądową hierarchiczną kontrolą norm, to funkcje kontrolna i kreacyjna – co do zasady – umykają (niekiedy jedynie ze względu na wstrzemięźliwość samych organów sądowych) takiej kontroli. Również prawodawca bardzo wąsko zinterpretował sądową możliwość rozstrzygania sporów między centralnymi konstytucyjnymi organami władzy, niekiedy przy wsparciu orzecznictwa<sup>23</sup> i nauki prawa<sup>24</sup>, pozbawiając państwo efektywnego mechanizmu wyjścia z sytuacji konfliktu w ramach systemu jego konstytucyjnych organów.

Wreszcie, co nie mniej istotne, w odniesieniu do centralnego konstytucyjnego organu państwa o charakterze przedstawicielskim, realizującego istotę swoich konstytucyjnych kompetencji, dokonanie reasumpcji swojego

<sup>23</sup> Zob. początkową wstrzemięźliwość samego TK co do konstrukcji sporu kompetencyjnego z art. 189 Konstytucji (postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., Kpt 1/08 oraz postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08), aby następnie przyjąć – gdy było to politycznie oczekiwane – całkowicie odmienną optykę (postanowienie TK z 21 kwietnia 2021 r., Kpt 1/20). W tym ostatnim przypadku TK, co prawda, opowiedział się za szerokim odczytaniem konstytucyjnej kompetencji z art. 189 (przyjmując m.in., że nie w pełni związany jest tu zasadą skargowości), to jednak ostatecznie uznał, że między SN a Sejmem oraz prezydentem zaistniał pozytywny spór kompetencyjny, w rozumieniu przepisów ustawowych.

<sup>24</sup> Bardzo wyraźnie rozmija się wysublimowane podejście teoretyczne (nauka teorii prawa) z pragmatycznym odczytywaniem norm konstytucyjnych (nauka prawa konstytucyjnego) w tym zakresie. Zob. toczącą się dyskusję: P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne...*, s. 9 i n.; M. Zubik, *O rozstrzyganiu...*, s. 229 i n.; S. Wronkowska-Jaskiewicz, *Kilka uwag...*, s. 46 i n.; A. Mączyński, J. Podkowiak, *Kilka uwag...*, s. 180 i n.

głosowania może być jedynym efektywnym mechanizmem pozwalającym zachować zarówno nadrzędność norm Konstytucji (art. 8 ust. 1), zasadę legalizmu (art. 7) czy podziału władz (art. 10), jak i rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji). Niezależnie bowiem od rozwiązań ustawowych czy regulaminowych, które mogą – ale nie muszą – wprost przewidywać mechanizm reasumpcji głosowania, w przypadku gdyby organ przedstawicielski dostrzegł naruszenie przez siebie norm konstytucyjnych, powinien skorygować swoje działanie, zapewniając Konstytucji nadrzędność w systemie prawa. Limitowany jest on wszakże co najmniej dwiema przesłankami – czasową i procesową. Reasumpcję własnego rozstrzygnięcia może dokonać dany organ tylko tak długo, jak jest jeszcze gospodarzem procedury, którą koryguje<sup>25</sup>. Gdy rozstrzygnięcie to stało się już przedmiotem prac innego organu państwa, traci możliwość autokorekty. Wewnętrznie krępowany jest zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Może podejmować uchwały korygujące pod warunkiem zachowania zasad wynikających z demokratycznego państwa prawnego. Musi to być zatem proces jawny, transparentny (tak co do przesłanki, jak i zgodności intencji z celem mechanizmu korekcyjnego) oraz szanujący prawa opozycji parlamentarnej.

6. W praktyce sejmowej – zarówno tej przed uchwaleniem oraz wejściem w życie obecnie obowiązującego regulaminu izby z dnia 30 lipca 1992 r., jak i potem – mieliśmy do czynienia z różnymi sytuacjami i czynnościami, z którymi związane były wnioski o reasumpcję głosowania, stanowiącego rozstrzygnięcie izby w danej sprawie. Tę różnorodność starałem się uchwycić, wybierając niektóre okoliczności faktyczne, o czym w dalszej części tekstu.

Reasumpcję głosowania akceptował Sejm w odniesieniu do sytuacji, kiedy Marszałek Sejmu, zgodnie ze stanowiskiem Prezydium Sejmu i właściwej komisji, nie poddał pod głosowanie wniosku mniejszości w przypadku procedowania z ustawą nowelizującą przepisy wyborcze. Powodem było to, że

<sup>25</sup> Stąd uznaje się m.in. podjęcie przez Sejm VIII kadencji w dn. 25 listopada 2015 r. uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w „Monitorze Polskim” z dn. 23 października 2015 r., poz. 1038, 1039, 1040, 1041, 1042 (M.P. poz. 1131, poz. 1132, poz. 1133, poz. 1134, poz. 1135), jako uzurpację władzy. Uchwały te rozdziły już obowiązek prezydenta do odebrania ślubowania od nowo wybranych sędziów TK wybranych na miejsca wakuujące. Ewentualna zwłoka w wykonaniu tego konstytucyjnego obowiązku przez głowę państwa mogła wynikać z toczącego się postępowania przed TK, które skończyło się wydaniem wyroku 3 grudnia 2015 r. (K 34/15). Rozumowanie to przyjął również ETPC w wyroku z 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18.

poprawka zmierzać miała do naruszenia Konstytucji co do czynnego prawa wyborczego. Wniosek mniejszości procedowany był przez organy Sejmu i poddany pod głosowanie izby. Sejm jednak ostatecznie odrzucił wniosek w sprawie reasumpcji tego głosowania<sup>26</sup>.

Reasumpcji głosowania poddano także uchwałę Sejmu w sprawie odrzucenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność trzech ustaw związanych z systemem emerytalnym, które miało skutki finansowe dla budżetu państwa<sup>27</sup>.

Procedura zastosowana była również do reasumpcji głosowania podczas wyboru członków TK. W tym wypadku chodziło o wybór przez Sejm sposobu głosowania między głosowaniem imiennym (z użyciem kart do głosowania), co zostało odrzucone w głosowaniu, a głosowaniem przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Przy tym drugim sposobie liczenia głosów powstało pytanie, czy po przegłosowaniu pierwszego z kandydatów od razu należy podać wyniki głosowania, czy dopiero łącznie po przegłosowaniu obu. Po przegłosowaniu pierwszej kandydatury, a przed podaniem wyników głosowania, zgłoszono wniosek formalny o reasumpcję głosowania w sprawie wyboru trybu głosowania co do wyboru członków TK. Prezydium Sejmu postanowiło uznać zasadność wniosku grupy posłów o reasumpcję głosowania. Jako powód wskazano niedostateczne wyjaśnienie skutków i procedury głosowania. Podano również do wiadomości, że opinia Konwentu Seniorów w tej sprawie także była jednolita. Sejm podjął uchwałę o reasumpcji głosowania, a potem przyjął formułę głosowania imiennego jako trybu wyboru członka TK, którą to procedurę – mimo że pierwotnie

<sup>26</sup> Wniosek grupy posłów zgłoszony podczas pierwszego dnia 42. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 15 kwietnia 1993 r., podczas rozpatrywania sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druki nr 125, 757, 757-A i 757-B).

<sup>27</sup> Wniosek grupy posłów zgłoszony podczas pierwszego dnia 14. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 6 maja 1992 r. Dotyczył ponownej reasumpcji głosowania Sejmu nad uchwałą w sprawie odrzucenia orzeczenia TK z 11 lutego 1992 r. (K 14/91), odnoszącego się do ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Pierwszy raz rozpatrzenie orzeczenia i następnie reasumpcja głosowania nastąpiła 24 kwietnia 1992 r. (na wniosek posła A. Rychlika). W tym wypadku powodem formalnym miały być wątpliwości wynikające z różnej liczby parlamentarzystów biorących udział w pierwotnym głosowaniu nad poszczególnymi częściami orzeczenia w kolejnych głosowaniach. Sejm zdecydował się dokonać reasumpcji głosowania. Natomiast powodem reasumpcji w dn. 6 maja 1992 r. była niespójność konsekwencji częściowego odrzucenia i częściowego przyjęcia orzeczenia (zob. wypowiedź posła J. Rokity). Także i tym razem Sejm dokonał reasumpcji swojej uchwały. Jednakże wówczas doszło do oddalenia orzeczenia w tej części. Dopiero to głosowanie domknęło rozpatrywanie orzeczenia TK przez Sejm. Ostatecznie zatem Sejm częściowo odrzucił orzeczenie TK.

rekomendowało ją Prezydium Sejmu – wcześniej izba wyraźnie odrzuciła<sup>28</sup>. Warto dodać, że do wyboru członka TK ostatecznie nie doszło, gdyż żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów.

Wniosek w sprawie reasumpcji głosowania składany był również w kontekście uchwalenia ustawy w trzecim czytaniu. Zarzut dotyczył ustalenia wyników głosowania w sytuacji, kiedy poszczególni posłowie stwierdzali, że przypisany im wariant głosowania nie odpowiada ich woli ani temu, co – ich zdaniem – wyrazili podczas głosowania. Prezydium Sejmu dokonało czynności wyjaśniających i sprawdzających poprawność funkcjonowania urządzenia do głosowania. Chociaż czynności te nie ujawniły wadliwości systemu, wniosek o reasumpcję głosowania poddano pod rozstrzygnięcie Sejmu. Ostatecznie izba odrzuciła ten wniosek. Ciekawe było to, że wniosek o reasumpcję głosowania złożony został w ramach 87. posiedzenia Sejmu, gdy doszło do uchwalenia ustawy, a rozpatrywany był dopiero na następnym posiedzeniu, kilkanaście dni później<sup>29</sup>.

Reasumpcji głosowania poddawano także uchwałę Sejmu w sprawie nieodrzczenia poprawki Senatu do ustawy o budżecie, co – łącznie z innymi głosowaniami – prowadzić miało do podniesienia deficytu budżetowego powyżej limitu ustalonego przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2001 (zob. art. 220 ust. 1 Konstytucji). Główny zatem zarzut oscylował nie wokół wątpliwości co do samego wyniku głosowania, ale niekonstytucyjności skutku nieodrzczenia przez Sejm poprawki senackiej w świetle innych skutków budżetowych przyjętych już poprawek drugiej izby do tej ustawy<sup>30</sup>. Sejm dokonał reasumpcji głosowania, a potem w kolejnym głosowaniu odrzucił poprawkę Senatu do ustawy.

W bogatym życiu parlamentarnym istnieją również liczne przypadki, kiedy Sejm albo jego organy wewnętrzne nie uznawały za zasadne wniosków o reasumpcję głosowania. Także i te przypadki wskazują na sposób interpretowania tego mechanizmu prawnego w działalności sejmowej.

<sup>28</sup> Zob. tryb postępowania dotyczący 8. punktu porządku dziennego posiedzenia w sprawie wyboru członka TK w ramach trzeciego dnia 31. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 12 grudnia 1992 r.

<sup>29</sup> Wniosek grupy posłów dotyczących uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, dotyczący głosowania w dn. 30 sierpnia 1996 r. podczas 87. posiedzenia Sejmu II kadencji. Rozpatrzonego zostało pierwszego dnia 88. posiedzenia Sejmu II kadencji w dn. 11 września 1996 r.

<sup>30</sup> Wniosek grupy posłów dotyczący reasumpcji głosowania nad 7. poprawką Senatu do ustawy o wykonywaniu budżetu państwa w roku 2001 oraz o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001 podczas trzeciego dnia 102. posiedzenia Sejmu III kadencji w dn. 2 marca 2001 r.

Nie poddano pod głosowanie wniosku o reasumpcję głosowania nad już przyjętym wnioskiem o zamknięcie dyskusji nad rządowym pakietem ustaw związanych z prowizorium budżetowym. Zgłoszony wniosek o reasumpcję Marszałek Sejmu uznał za powrót do sprawy już rozstrzygniętej i przez to niedopuszczalny w świetle ówczesnego, tymczasowego Regulaminu Sejmu. Ostatecznie prowadzący obrady nie poddał go w ogóle pod głosowanie przez izbę<sup>31</sup>.

Na wniosek posła występującego w imieniu klubu parlamentarnego Sejm podjął uchwałę w sprawie przerwania na jeden dzień obrad nad projektem ustawy budżetowej. Powodem miał być brak uczestnictwa ministrów podczas obrad izby. Co ciekawe, w głosowaniu wzięło udział tylko 66 posłów, ale prowadzący wicemarszałek Sejmu stwierdził, że izba podjęła uchwałę o odroczeniu obrad. Poseł koalicji rządowej poprosił o przerwę w obradach, zapowiadając złożenie wniosku o reasumpcję głosowania. Jako argument powoływał nieuprawnione wykorzystanie przez opozycję chwilowej nieobecności posłów większości sejmowej. Prowadzący obrady wicemarszałek Sejmu nie przychylił się jednak do wniosku o przerwę. Głosowania w sprawie reasumpcji ostatecznie nie było, ponieważ nie było nawet szans na złożenie takiego wniosku. Natomiast wznowienie obrad izby dopiero następnego dnia czyniło bezprzedmiotową w tym przypadku ewentualną procedurę reasumpcji głosowania z dnia poprzedniego<sup>32</sup>.

Podczas głosowania nad ustawami z tzw. planu Hausnera posłowie ugrupowania opozycyjnego sformułowali wniosek o reasumpcję głosowania. Powodem miała być rzekoma „pomyłka” innych posłów, głosujących za tymi ustawami. Wskazywano tu na posłów należących do klubów, których liderzy publicznie wypowiadali się przeciwko samemu planowi ówczesnego wicepremiera. Ta okoliczność miała uzasadniać wniosek o reasumpcję. Wnioskiem zajęły się organy Sejmu, ale uznały go za „bezzasadny” formalnie i merytorycznie, a w konsekwencji nie poddano go pod głosowanie izby<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Wniosek posła K.M. Ujazdowskiego podczas 5. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 4 stycznia 1992 r. w trakcie pierwszego czytania rządowych projektów ustawy o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1992 r. i zespołu ustaw związanych z prowizorium budżetowym.

<sup>32</sup> Zob. dyskusję nad projektem ustawy budżetowej oraz dokumentami i projektami ustaw związanych z projektem ustawy budżetowej rozpatrywanymi pierwszego dnia 31. posiedzenia Sejmu I kadencji w dn. 10 grudnia 1992 r. Poseł S. Niesiołowski, stwierdził m.in. „Jest nieuczciwością, by korzystając z chwilowej przewagi liczebnej posłów jednego klubu, przyjmować wniosek o przerwanie obrad”.

<sup>33</sup> Wniosek grupy posłów zgłoszony podczas 69. posiedzenia Sejmu IV kadencji w dn. 5 marca 2004 r. w trakcie rozpatrywania Sprawozdania Komisji Europejskiej o rządowym projekcie

Za niespełniający wymagań regulaminowych uznano również wniosek o reasumpcję głosowania w sprawie uzupełnienia porządku dziennego obrad izby. Chodziło o głosowanie, w którym odrzucono wniosek o pierwsze czytanie projektu uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego. Wnioskodawcy uznali, że Marszałek wprowadził izbę w błąd co do terminu wpłynięcia projektu uchwały, a miało to mieć wpływ na wynik głosowania. Prezydium Sejmu uznało jednak, że argumentacja ta nie wypełnia kryteriów przewidzianych dla dokonania reasumpcji głosowania i wniosek nie został poddany pod głosowanie<sup>34</sup>.

7. Mechanizm reasumpcji głosowania jest niewątpliwie elementem trybu działania izby; ściślej – ustalenia rozstrzygnięcia każdej konkretnej sprawy w drodze podjęcia uchwały. Musi być stosowany nie tylko do rozstrzygnięcia kończącego całą procedurę postępowania, ale także do głosowań wпадkowych. Odnosi się on do podejmowania wszelkiego typu rozstrzygnięć, niezależnie, czy dotyczą one realizacji funkcji prawodawczej, kontrolnej, czy kreatywnej.

Istnienie tej procedury może być uznane za element składowy „porządku prac” izby w rozumieniu art. 112 Konstytucji. Tym samym mieści się w sferze zakresu autonomii regulaminowej Sejmu, a w związku z art. 124 Konstytucji – także Senatu. Mogła ona, choć nie musiała, zostać przewidziana w ramach przepisów regulaminowych. Dopuszczalność określenia tego mechanizmu prawnego wynika z autonomii izb parlamentarnych i mieści się w zakresie spraw powierzonych przez Konstytucję do uregulowania w drodze regulaminów przez poszczególne izby. W tym sensie może dotyczyć także trybu prac Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2). Takie spojrzenie narzuca wszakże i ograniczenia wynikające właśnie z charakteru regulaminu izb. Nawet w świetle wykonawczego do Konstytucji charakteru regulaminu każdej z izb (jak i Zgromadzenia Narodowego) jego postanowienia nie mogą w swoich skutkach odnosić się do działań podmiotów niebędących w organizacyjnej podległości względem Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego.

Wbrew powielanej tezie procedura związana z rozstrzyganiem wątpliwości co do wyniku głosowania nie pojawiła się dopiero wraz z wejściem

ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych (druki nr 2465, 2572 i 2572-A). Dotyczył jednak głosowań z dnia poprzedniego.

<sup>34</sup> Wniosek grupy posłów SLD w sprawie pierwszego czytania projektu uchwały w sprawie referendum dotyczącego aborcji. Zob. wypowiedzi Marszałka Sejmu w tej kwestii zarówno w pierwszym, jak i drugim dniu 109. posiedzenia Sejmu II kadencji 18 i 19 czerwca 1997 r.

w życie obecnego regulaminu w 1992 r. Jednak to właśnie w obecnych przepisach uzyskała pełniejszy kształt regulacyjny (pierwotnie był to art. 114 tekstu Reg. Sejmu z wersji z 1992 r.). Regulamin Sejmu z 1986 r.<sup>35</sup> przewidywał bowiem procedurę na wypadek, gdyby wynik głosowania budził wątpliwości. Wówczas Marszałek Sejmu – samodzielnie, korzystając ze swojej kompetencji – mógł postanowić o ponownym przeliczeniu głosów przez sekretarzy Sejmu (art. 78 Reg. Sejmu z 1986 r.). Regulamin podkreślał jednocześnie, że podany przez Marszałka Sejmu wynik głosowania jest ostateczny i nie podlega dyskusji (art. 78 ust. 5 Reg. Sejmu z 1986 r.).

Jak każde rozstrzygnięcie izby, także sprawa reasumpcji głosowania musi być widziana w różnych kontekstach funkcjonowania organu przedstawicielskiego – ustrojowym, procesowym, politycznym itd. Od strony ustrojowej pozwala na faktyczne odtworzenie rzeczywistej woli deputowanych, zapobiegając przeinaczeniom, ale także uchybieniom natury konstytucyjnej popełnionym przez organ. W perspektywie procesowej jest wyraźnie przewidzianym trybem postępowania na wypadek zauważonych wad procesowych czy ustaleń faktycznych w tej kwestii. Wreszcie – musi być też postrzegana w perspektywie gry sił politycznych wewnątrz izby. Ponieważ dotyczy głosowania, które już się odbyło, z jednej strony ma zapewnić stabilizację rozstrzygnięć, tak by nie wracać do spraw już przesądzonych, co mogłoby prowadzić do paraliżu prac izby jako całości; z drugiej – ponieważ procedura ta dotyczy działania całej izby (ewentualnie jej kolegialnego organu wewnętrznego) – musi uwzględnić również prawa mniejszości parlamentarnej do inicjowania tej procedury i rzetelnego postępowania w tej kwestii, zachowując jednak prawo większości do ostatecznego zadecydowania w sprawie.

8. Jedną z najczęściej powtarzanych tez co do reasumpcji głosowania jest ta, że Sejm przyjął w swoim Regulaminie wąską konstrukcję mechanizmu reasumpcji głosowania. Również w przywołanych wcześniej opiniach powielano kilkakrotnie tę tezę, wyrażoną w cytowanym już Komentarzu do Regulaminu Sejmu. Trudno jednak prowadzić tu wprost jakąś polemikę, gdyż żaden z autorów nie wskazał argumentacji przemawiającej za prawdziwością tego poglądu. Wydaje mi się, że zarówno w odniesieniu do przesłanek, jak i przedmiotu pozwalającego uruchomić procedurę z art. 189 Regulaminu Sejmu, rzecz przedstawia się zgoła odwrotnie. W Regulaminie Sejmu

<sup>35</sup> Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 21, poz. 151 ze zm.).

użyto sformułowania szerszego, niż to jest chociażby w Regulaminie Senatu<sup>36</sup> (art. 56). W przypadku pierwszej izby parlamentu chodzi bowiem już o sam wynik głosowania, a nie „dopiero” uchwały, które to pojęcia nie są synonimiczne, choć jedno jest konsekwencją drugiego. Co więcej, w świetle praktyki sejmowej, również przed wejściem w życie obecnego Regulaminu, Sejm wielokrotnie korzystał z tej procedury zarówno w odniesieniu do wątpliwości co do przebiegu samego głosowania, jak i jego rezultatu (czyli treści rozstrzygnięcia). Gdyby prawodawca sejmowy chciał taką praktykę zawęzić, powinien był to uczynić wprost w 1992 r., albo – o ile dopiero później zmienił zdanie – w ramach jednej z licznych nowelizacji Regulaminu. Tak jednak nigdy nie uczynił. Konstrukcja reasumpcji głosowania pozostaje w Regulaminie Sejmu formalnie cały czas niezmienną.

Jedynie częściowo podzielam pogląd, jak się wydaje, obecnie większościowy, że procedura reasumpcji uzasadniona jest wyłącznie wtedy, kiedy dochodzi do błędów w głosowaniu, ale niezawinionych przez posłów, a wywołanych przez organy prowadzące obrady albo obsługę techniczną. Z pewnością natomiast nie może chodzić tu o sytuacje, kiedy poseł chce zmienić zdanie. Jeżeli jednak został wprowadzony w błąd przez organy izby<sup>37</sup>, trudno uznać, że świadomie realizował swoją wolę w ramach funkcji przedstawicielskiej.

W mojej ocenie słowna formuła przyjęta w art. 189 ust. 1 Reg. Sejmu jest bardziej pojemna niż w wersji senackiej. Pozwala sanować wady nie tylko wynikłe z przebiegu głosowania (złe ustalenie uzyskania wymaganej większości czy kworum, niedopuszczenie do głosowania konkretnego posła, wada urządzenia technicznego, sfalszowanie głosowania przez posła), ale również wtedy, gdy rezultat głosowania, czyli merytoryczna treść uchwały, obarczona jest istotną wadą natury konstytucyjnej (Marszałek Sejmu wprowadził w błąd posłów co do skutków wypowiedzenia się za konkretnym rozstrzygnięciem, treść uchwały – również w związku z innymi głosowaniami – okazuje się stać w sprzeczności z Konstytucją, w ramach głosowań

<sup>36</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2022 r., poz. 65.

<sup>37</sup> Nie podzielam natomiast zdania, jakoby argumentem znoszącym całkowicie zasadność i możliwość zgłoszenia wniosku o reasumpcję głosowania w przypadku, gdy posłowie zostali wprowadzeni w błąd (a to nie to samo co niewiedza na temat przedmiotu rozstrzygnięcia), była możliwość zadania pytania Marszałkowi Sejmu. Są to bowiem konstrukcje niezależne i niepokrywające się co do okoliczności. To, że poseł mógł zadać pytanie prowadzącemu obrady (ewentualnie posłowi sprawozdawcy), nie znosi samoistnie skutków wadliwości wyrażenia oświadczenia woli przez deputowanego, gdy okoliczności wprowadzenia go w błąd ujawnią się już po głosowaniu. Zob. analizę na tym tle J. Zalesnego (opinia z 17 sierpnia 2021 r., s. 6–7).



łącznych rozstrzygnięcia są wzajemnie sprzeczne). Inaczej rzecz ujmując, w konstrukcje reasumpcji głosowania w wersji sejmowej ujęte są trzy odrębne okoliczności: konieczność sanowania procedury (naprawienie błędów formalnych postępowania, które okazały się mieć miejsce przed głosowaniem, czy przecięcie istotnych wątpliwości co do prawidłowości ustalenia wyniku głosowania), usunięcie wad co do oświadczeń woli głosujących oraz wreszcie konieczność zapobieżenia sprzeczności ustaleń (dbanie o zachowanie zasady zaufania do państwa przez ponowne ustalenie rozstrzygnięcia, tak by zapobiec nonsensowi).

Przy przedstawionym sposobie odczytania Regulaminu Sejmu mechanizm reasumpcji głosowania pozwala pełniej oddać sens dwu doniosłym wartościom konstytucyjnym niż przy wąskim stosowaniu reasumpcji głosowania tylko do kwestii technicznych. Chodzi tu o zasadę nadrzędności Konstytucji w ramach całego porządku prawnego oraz przedstawicielski charakter Sejmu. Daje również izbie możliwość sanowania dostrzeżonych wad konstytucyjności rozstrzygnięcia (autokontrola). W tym sensie mechanizm reasumpcji głosowania stanowi element ustrojowej normy proceduralnej, pozwalającej zachować nadrzędność Konstytucji bez konieczności późniejszego sięgania po sądową ocenę konstytucyjności uchwały Sejmu, co nie jest oczywiście potem wykluczone. W tej części jest elementem składowym porządku konstytucyjnego niezależnie od istnienia art. 189 Regulaminu Sejmu, pozostając częścią zasad ogólnych prawa<sup>38</sup>.

9. Regulamin Sejmu roztropnie posługuje się pojemnym określeniem „uzasadnione wątpliwości” jako przesłanką dokonania reasumpcji głosowania. Ta elastyczność powinna być pozostawiona. Więcej problemów i kontrowersji może wzbudzać praktyka stosowania mechanizmu prawnego prowadzącego do reasumpcji głosowania. Przesądzenie o tym, czy mamy do czynienia z „uzasadnionymi” wątpliwościami, pozostawia natomiast jednoosobowemu, konstytucyjnemu organowi wewnętrznemu izby, czyli Marszałkowi Sejmu. Nawiązuje tutaj do jego tradycyjnej roli jako stróża Regulaminu<sup>39</sup>. Formalnie wyłącznie on władny jest dokonać oceny dopuszczalności zgłoszenia wniosku o reasumpcję głosowania. Rzecz ciekawa, kompetencja ta, w tym przypadku, wynika z ogólnego zadania Marszałka Sejmu do przewodniczenia obradom

<sup>38</sup> Na tym tle zob. bardzo ciekawe ustalenia z okresu parlamentaryzmu II RP, gdy przepisy regulaminowe milczały na temat reasumpcji głosowania, a mechanizm ten ukształtował się w drodze precedensów: L. Zieleniewski, *Regulamin...*, s. 184–188.

<sup>39</sup> L. Zieleniewski, *Regulamin...*, s. 185.

izby i strzeżenia jej praw (art. 110 ust. 2 Konstytucji, art. 10 ust. 1 pkt 4 Reg. Sejmu). Natomiast art. 189 Reg. Sejmu nie przyznaje wprost kompetencji Marszałkowi izby do oceny zasadności wniosku o reasumpcję. Bardziej zasadne byłoby przyjęcie przy takim mechanizmie rozwiązań związanych z ogólniejszą konstrukcją, w której wniosek kierowany do Sejmu rozpatruje izba, a organy wewnętrzne Sejmu co najwyżej mogą ocenić spełnienie warunków formalnych i to najczęściej przy wykorzystaniu do tego stosownej procedury (*vide np.* art. 34 ust. 8 Reg. Sejmu w odniesieniu do oceny sprzeczności z prawem projektu ustawy lub uchwały). Zapewne i z tych powodów wzięła się konieczność dokonania wiążącej interpretacji art. 189 Reg. Sejmu. Wątpliwości prawne przecięła uchwała wykładnicza Prezydium Sejmu z dn. 14 listopada 2003 r. (uchwała nr 42)<sup>40</sup>. Stwierdzono w niej, że to Marszałek Sejmu jest organem izby uprawnionym do oceny zajścia przesłanki uzasadniającej reasumpcję głosowania. Tym samym w ręku tego organu kierowniczego izby pozostaje ocena spełnienia warunków formalnych, jak i przesłanek merytorycznych warunkujących procedowanie z takim wnioskiem. Marszałek Sejmu uzyskał zatem luz decyzyjny co do przekazania wniosku grupy posłów pod rozwagę całej izby<sup>41</sup>. Rzecz ciekawa, w tej uchwale wykładniczej przesądzono również, że Marszałek Sejmu ma dokonać oceny po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Jest to z pewnością element prawotwórczy tej uchwały, choć odpowiadający utrwalonej praktyce parlamentarnej i logice włączenia opozycji do zarządzania pracami izby. Warte podkreślenia jest, że mimo upływu już bez mała dwudziestu lat ta uchwała wykładnicza Prezydium Sejmu nie spotkała się z reakcją izby. Sejm nie dokonał zmiany przepisów regulaminowych, nie zmodyfikowano też praktyki postępowania w sprawie wniosków o dokonanie reasumpcji głosowania. Może to oznaczać, że izba zaakceptowała ten sposób odczytania trybu postępowania w tym przypadku. Tym samym długotrwałość praktyki stosowania przywołanej uchwały wykładniczej może być dowodem na akceptację przez Sejm procedury, jaka się ukształtowała, mieszczącej się w ramach autonomii regulaminowej wynikającej z art. 112 Konstytucji, nawet przy braku afirmacji tej konstrukcji przez część nauki prawa<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Uchwała nr 42 Prezydium Sejmu RP z dn. 14 listopada 2003 r., w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>41</sup> Na tym tle za co najmniej dyskusyjną należałoby przyjąć tezę o „bezpředmiotowości decyzji” Marszałka Sejmu odnośnie do odmowy poddania pod głosowanie wniosku o reasumpcję głosowania. Zob. opinię S. Grabowskiej z 23 kwietnia 2018 r., s. 5.

<sup>42</sup> Zob. *np.* krytyczne uwagi co do konstytucyjności takiego sposobu ukształtowania procedury w tym zakresie S. Patyra (opinia z 20 kwietnia 2018 r., s. 4).

10. Powierzenie Marszałkowi Sejmu ostatecznej decyzji co do dopuszczalności wniosku w sprawie reasumpcji głosowania, nawet przy współdziałaniu Konwentu Seniorów, jest do zaakceptowania, niemniej jednak pod warunkiem bardzo roztropnego i wyważonego prowadzenia oceny. Co prawda, w tym wypadku większa swoboda jednoosobowego kierowniczego organu Sejmu wynikać może z faktu, że wniosek dotyczy już dokonanego rozstrzygnięcia całej izby jako organu przedstawicielskiego. Mamy tu zatem do czynienia z bardzo silnym domniemaniem poprawności działania i koniecznością stabilizacji prawnej jego uchwał. Podważanie ostateczności rozstrzygnięć izby w drodze autokontroli, choć może być konieczne również ze względu na zachowanie przedstawicielskiej roli Sejmu przez faktyczne ustalenie woli deputowanych, powinno mieć miejsce jedynie w przypadku uchybień prawnie doniosłych oraz w sytuacjach obiektywnych. To na wnioskodawcach ciąży obowiązek wskazania okoliczności i faktów, które uzasadniają złożenie takiego wniosku. Stabilizacja rozstrzygnięć całej izby nie pozwala w tym przypadku na przyjęcie w sposób bezwarunkowy domniemania poddawania pod głosowanie każdego wniosku o reasumpcję głosowania. Swoboda oceny dopuszczalności i zasadności wniosku o reasumpcję przez jednoosobowy organ kierowniczy Sejmu zawsze będzie narażać mniejszość sejmową na ryzyko marginalizacji ich wniosków, a tym samym zachowania ich praw podczas głosowań. Ryzyko to tylko częściowo łagodzi obowiązek zasięgnięcia opinii Konwentu Seniorów. Przedstawiciele klubów opozycyjnych mogą się wypowiedzieć na ten temat, choć ich stanowisko nie ma stanowczego charakteru. Chociaż uchwała wykładnicza Prezydium Sejmu poszła w kierunku akceptacji dla sporej swobody oceny Marszałka Sejmu, to jednak powinien on pamiętać, że nie może korzystać z tej kompetencji w sposób arbitralny. Taki sposób realizacji kompetencji nie mieści się w ramach demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Nie służyłoby to ostatecznie ani powadze Sejmu, ani efektywności jego działania. Marszałek powinien poinformować izbę, dlaczego nie zdecydował się na poddanie pod głosowanie wniosku grupy posłów w sprawie reasumpcji głosowania. Powinien też starać się wyważyć racje wynikające ze sprawności działania z prawem deputowanych należących do mniejszości parlamentarnych, tak by szanowano ich rolę podczas prac izby, także w zakresie rzetelności przeprowadzania głosowań. Taka postawa będzie zdecydowanie bardziej budować powagę dla organów wewnętrznych izby, jak i Sejmu jako całości, u wyborców. Z pewnością uzyskanie takiego efektu ułatwi także sytuacja, kiedy decyzja o odmowie poddania pod głosowanie wniosku zapadnie przy jednolitym stanowisku Konwentu

Seniorów, o czym wówczas warto poinformować publicznie. Marszałek Sejmu powinien również unikać ostentacyjnego sprzyjania większości, która go wybrała, zarówno przy odrzucaniu wniosków o reasumpcję głosowania pochodzących od mniejszości parlamentarnej, jak i preferowaniu wniosków pochodzących od posłów tworzących popierającą go większość. Z pewnością procedura zmierzająca do reasumpcji głosowania nie może służyć większości sejmowej do korygowania wpadek, gdy nie dopilnowano dyscypliny klubowej, czy pomyłek w głosowaniu przez danego deputowanego. Podjęcie rozstrzygnięcia przez Sejm w głosowaniu to zawsze doniosła sprawa w państwie. Pozbawienie znaczenia prawnego takiej decyzji może mieć miejsce też tylko w odpowiednio doniosłych okolicznościach, o ile zachowane ma być zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nadużywanie procedur reasumpcji głosowania wywołać może niepożądane skutki społecznie. Taka sytuacja nie służyłaby zapewnieniu zaufania do organu państwa, a z pewnością prowadzić może do wydłużania procedur decyzyjnych.

Nie wydaje się, aby rozbudowanie procedury wstępnego rozpatrzenia wniosku o reasumpcję głosowania mogło radykalnie poprawić sytuację wniosków klubów mniejszościowych. Wydłużanie procedur nie sprzyja w tym wypadku również stabilizacji uchwał Sejmu. Pamiętać wreszcie należy, że większość sejmowa najczęściej będzie miała także większość w komisjach sejmowych. Donioślejsze znacznie dla opozycji miałyby poprawa kultury politycznej w państwie i kultury pracy w izbie niż mnożenie procedur sejmowych, skądinąd obnażających obecny upadek znaczenia dobrych zwyczajów parlamentarnych.

Jeżeli Marszałek Sejmu zdecyduje się poddać pod głosowanie wniosek grupy posłów o dokonanie reasumpcji głosowania, ostatecznie o losach wniosku i tak zdecyduje większość sejmowa. Regulamin nie wprowadza tu żadnych klauzul zaporowych. Do przyjęcia wniosku o reasumpcję uchwały – niezależnie od tego, czy doszła do skutku przy większości zwykłej, czy kwalifikowanej – wystarczy zwykła większość głosów przy normalnym kworum. Rozwiązanie to nie grzeszy logiką, niemniej takie warunki przewiduje obecnie Regulamin Sejmu.

Uchwała w sprawie przyjęcia wniosku o reasumpcję głosowania jest także rozstrzygnięciem izby. Choć wprost nie wynika to z przepisów regulaminowych, uchwała o reasumpcji głosowania nie może podlegać procedurze reasumpcji. W wyniku podjęcia przez Sejm uchwały o reasumpcji głosowania pozbawiona znaczenia prawnego zostaje pierwotna uchwała. Reasumpcja głosowania w sprawie reasumpcji nie doprowadziłaby już do

„odzicia” pierwotnej uchwały, której głosowania wywołało uzasadnione wątpliwości. Byłoby to zatem działanie legislacyjne dokonywane w próżni prawnej. Uchylono by uchwałę o reasumpcji głosowania, ale nie byłoby już do czego wracać.

11. Granicą proceduralną odczytania przepisów regulaminowych dotyczących reasumpcji głosowania, o czym już wspominałem, jest okoliczność, czy Sejm nadal pozostaje gospodarzem swojej uchwały. Reasumpcję głosowania może przeprowadzić Sejm tylko tak długo, jak wniosek oraz uchwała są jeszcze w jego wyłącznej gestii. Uchwała Sejmu, która wywołała już skutki prawne, nie może podlegać procedurze reasumpcji głosowania. Skoro bowiem jest to procedura regulaminowa, nie jest władna wiązać podmiotów niepodlegających organizacyjnej podległości względem Sejmu. Ani reasumpcja głosowania, ani procedura uchylenia uchwały normatywnej czy tzw. uchwały wynikowej (będącej jednostkowym rozstrzygnięciem) nie mogą przynosić skutków znoszących, o ile proces decyzyjny, bazujący na uchwale Sejmu, kontynuowany jest już przed innym organem państwa. Taki skutek byłby do uzyskania tylko w oparciu o wyraźny przepis konstytucyjny. Nawet w odniesieniu do podstawowej funkcji parlamentu, czyli stanowienia prawa, reasumpcja głosowania nie wydaje się dopuszczalna poza tymi ramami proceduralnymi. Trudno byłoby bowiem przyjąć, by Sejm władny był podjąć uchwałę o reasumpcji głosowania w sprawie uchwalenia ustawy, która procedowana jest już przez Senat, bądź gdy podpisał ją prezydent, chociażby jeszcze nie została ogłoszona w „Dzienniku Ustaw”.

W sytuacji, kiedy Sejm przestał być już gospodarzem „swojej” uchwały, pozostaje mu co najwyżej uchwalenie ustawy nowelizującej albo podjęcie uchwały o zmianie wcześniejszej uchwały. W tym drugim przypadku jednak pod warunkiem, że nie mamy do czynienia z nienormatywną uchwałą wynikową (jak np. skrócenie kadencji, wyrażenie zgody na uchylenie ochrony immunitetowej czy przywileju nietykalności posłów, RPO bądź prezesa NIK albo żądanie zawieszenia toczącego się postępowania karnego wobec posła, ogłoszenie stanu wojny, wyrażenie wotum zaufania Radzie Ministrów albo wotum nieufności rządowi bądź innemu członkowi Rady Ministrów, wybór osób na stanowiska państwowe, uchylenie rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, niezatwierdzenie rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy), jaka została już przekazana właściwemu organowi państwa, wywołała przewidziany przez siebie skutek, którego dotyczy, lub została należycie ogłoszona w dzienniku urzędowym, niezależnie od tego, które zdarzenie nastąpiło jako pierwsze.

Nie należy jednak utożsamiać wykorzystania mechanizmu reasumpcji głosowania z procedurą uchylenia poprzedniej uchwały<sup>43</sup>. Uchwała Sejmu o uchwaleniu ustawy (podjęciu uchwały normatywnej) o zmianie ustawy (uchwały), nie jest tym samym co reasumpcja głosowania w ramach legislacyjnych prac sejmowych. W pierwszym przypadku w systemie prawa będziemy mieli bowiem do czynienia zarówno z pierwotną ustawą (uchwałą o charakterze normatywnym), jak i późniejszą ustawą (uchwałą) zmieniającą, wraz ze wszystkimi ewentualnie wynikającymi z tego konsekwencjami intertemporalnymi, a w drugim, co najwyżej, dopiero rezultat ponowionego głosowania po reasumpcji. W systemie prawa pojawi się wówczas tylko ten finalny produkt całej procedury prawodawczej. Pierwotna uchwała, co do której głosowanie w sprawie jej przyjęcia podlegało reasumpcji, nigdy natomiast nie stanie się częścią tego systemu.

12. Regulamin Sejmu wskazuje granice czasowe dopuszczalności złożenia wniosku o dokonanie reasumpcji głosowania. Wniosek o takiej treści może być zgłoszony jedynie na tym posiedzeniu, na którym odbyło się kwestionowane głosowanie (art. 189 ust. 2 Reg. Sejmu). Tym samym ramy czasowe dopuszczalności zgłoszenia wniosku wyznacza porządek dzienny konkretnego posiedzenia. Takie ograniczenie nie odnosi się natomiast do rozpoznania samego wniosku. Chociaż pożądane byłoby rozpoznanie wniosku i rozstrzygnięcie sprawy reasumpcji głosowania, a jeżeli wniosek przeszedł, powrót do sprawy na tym samym posiedzeniu, na którym odbyło się kwestionowane konkretne głosowanie, to nie ma przeszkód formalnych, by głosowania te odbyły się na kolejnym posiedzeniu. Może to być nawet konieczne, kiedy ocenę zasadności wniosku o reasumpcję należy poprzedzić oceną faktów.

Specyfiką prac Sejmu jest możliwość odbywania posiedzeń wielodniowych, niekiedy przy sporym rozstrzeleniu czasu pomiędzy dniami obrad. W sytuacjach znacznego okresu faktycznych prac objętych jednym

<sup>43</sup> Podzieliłbym zdanie RPO, że głosowanie nad wnioskiem formalnym o odroczenie posiedzenia w dn. 11 sierpnia 2021 r. było „niekompletne”, przede wszystkim ze względu na brak jednoznacznie wskazani terminu odroczenia posiedzenia. Mam wszakże wątpliwość, czy adekwatną propozycją wyjścia z tej sytuacji, na co wskazał RPO, byłoby uchylenie przez Sejm uchwały o odroczeniu posiedzenia. Przede wszystkim dlatego, że nie bardzo wiadomo, o jakiej treści miałyby być nowa uchwała Sejmu i kiedy procedowana tak, aby doprowadzić mogła do wznowienia obrady po przyjęciu już formalnego wniosku o ich odroczeniu. Zob. wypowiedź w programie TVN „Tak jest” 2021, 23 sierpnia, < <https://tvn24.pl/go/audio,14/audio-tak-jest-odcinki,273880/odcinek-813,S01E813,577179> >, dostęp: 13 grudnia 2021 r. Natomiast podobne stanowisko, co do nieprawidłowości głosowania nad wnioskiem formalnym o odroczenie posiedzenia 11 sierpnia 2021 r., jak się wydaje, wyraził G. Pastuszko (opinia z 16 sierpnia 2021 r., s. 8).

porządkiem dziennym, trudno oczekiwać, że Marszałek Sejmu będzie czekał z przekazywaniem uchwał Sejmu innym organom państwa do chwili formalnego zamknięcia posiedzenia. Do tego momentu dopuszczalne jest bowiem złożenie wniosku o reasumpcję jakiegoś głosowania, które odbyło się w ramach tego posiedzenia. Pozostaje tu zatem zawsze ryzyko, że wnioski, o których mowa w art. 189 Reg. Sejmu, staną się bezprzedmiotowe w wyniku działań faktycznych Marszałka Sejmu.

Marszałek jest również w stanie faktycznie uniemożliwić posłom złożenie wniosku o dokonanie reasumpcji głosowania, zamykając posiedzenie Sejmu<sup>44</sup>. Zdarzały się także pozaregulaminowe tryby, w których Marszałek Sejmu, nie podając wyników głosowania, przeszła do porządku dziennego nad odbytym już głosowaniem i doprowadziła do głosowania po raz drugi w konkretnej sprawie<sup>45</sup>. Oczywiście, jako procedura nieznaną prawu, nie mogła być również rozumiana jako reasumpcja głosowania, w szczególności jako reasumpcja głosowania „z urzędu”.

13. Poprawne złożenie wniosku o dokonanie reasumpcji głosowania powinno skutkować rozpatrzeniem tego wniosku przez Sejm i jego organy. Po złożeniu wniosku Marszałek Sejmu powinien doprowadzić do jego rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki. Nie ma jednak żadnego racjonalnego powodu, aby musiał w każdym przypadku przerywać obrady izby<sup>46</sup>. Niekiedy stałoby to wręcz w sprzeczności z ekonomią postępowania Sejmu, w szczególności gdyby sam wniosek wpłynął dopiero podczas rozpatrywania innego punktu porządku dziennego.

Niewątpliwie również sam Marszałek Sejmu powinien niezwłocznie rozpocząć procedurę rozpatrywania wniosku o reasumpcję głosowania. Może – co zresztą byłoby zgodne z logiką i tradycją kolegialnego prowadzenia prac Sejmu – poddać taki wniosek procedurze opiniowania przez inne, wieloosobowe organy izby, a głównie Prezydium Sejmu lub Konwent Seniorów.

<sup>44</sup> Zob. reakcję wicemarszałka Sejmu prowadzącego obrady izby w kontekście ujawnienia nieuprawnionego głosowania nad wyborem sędziów TK za nieobecnego posła i zamknięcie posiedzenia Sejmu, przekreślające tym samym możliwość złożenia wniosku o reasumpcję tego głosowania (Sprawozdanie Stenograficzne z 16. posiedzenia Sejmu VIII kadencji, 14 kwietnia 2016 r., s. 233–236).

<sup>45</sup> Zob. głosowanie w sprawie wyboru członków KRS w 2019 r. Głosowanie to zasłynęło zdaniem: „Pani marszałek, trzeba anulować, bo my przegramy” (Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu IX kadencji, w dn. 21 listopada 2019 r., s. 261–265).

<sup>46</sup> Podzielałam w tym zakresie wątpliwości przedstawione przez P. Chybalskiego co do bardzo ogólnej tezy wyrażonej przez P. Sarneckiego w cytowanym komentarzu do Regulaminu Sejmu (zob. opinia z 20 kwietnia 2018 r., s. 4–5. Stwierdzenie podtrzymane w opinii z 12 sierpnia 2021 r., s. 4).

W tym drugim przypadku zasięgnięcie opinii tego organu jest konieczne w świetle uchwały wykładniczej Prezydium Sejmu z dn. 14 listopada 2003 r. Marszałek powinien wreszcie niezwłocznie doprowadzić do rozpatrzenia wniosku przez Sejm. Chodzi zarówno o jego własne działania, jak i organów izby, do których się zwróci o przedstawienie mu opinii. Powinno to nastąpić możliwie bezpośrednio po formalnym złożeniu wniosku tak, by nie wstrzymywać realizacji uchwały Sejmu. W sytuacji uznania dopuszczalności złożenia wniosku o reasumpcję głosowania Marszałek powinien poddać pod głosowanie w izbie ten wniosek w pierwszym możliwym terminie. Odrzucenie przez Sejm wniosku o dokonanie reasumpcji głosowania oznacza zamknięcie tej nadzwyczajnej procedury. Pierwotna uchwała pozostaje ważna i skuteczna. Tym samym pozostaje częścią porządku prawnego, a gdy jest ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy władczej, powinna zostać przekazana innym organom państwa.

W przypadku przyjęcia przez Sejm uchwały w sprawie reasumpcji głosowania powinien on niezwłocznie powrócić do rozpatrzenia sprawy, której efektem lub finałem była pierwotna uchwała, i w zależności od okoliczności ją dokończyć. Nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby Sejm ponownie przyjął uchwałę o treści takiej, jaka była pierwotna. Byłoby to nawet logiczne, gdyby powodem reasumpcji głosowania była chęć przecięcia wątpliwości proceduralnych, a nie związanych z treścią samej uchwały. Dopiero po ponownym podjęciu uchwały – w zależności od tego, czy była to uchwała kończąca postępowanie, czy jedynie uchwała dotycząca kwestii wпадkowej, np. w postępowaniu legislacyjnym – będzie możliwe dokończenie i zamknięcie rozpatrywania sprawy przez Sejm.

14. Złożenie wniosku o dokonanie reasumpcji głosowania nie pozbawia, sam z siebie, skuteczności oraz mocy prawnej podjętej uchwały. Prowadzi jednak faktycznie do skutku zawieszającego. Na czas rozpatrywania zasadności wniosku o reasumpcję i rozstrzygnięcia przez Sejm jego losów Marszałek nie powinien przekazywać pierwotnej uchwały izby innym organom państwa. Okres ten nie może być wówczas uznany za zwłokę Marszałka Sejmu w realizowaniu jego konstytucyjnych obowiązków reprezentowania Sejmu na zewnątrz czy współpracy z innymi organami państwa, w tym z Senatem i prezydentem. Na ten czas organy Sejmu, a przede wszystkim Marszałek, powinny również wstrzymać się z realizacją treści danej uchwały. W przeciwnym razie niweczą sens samej procedury określonej w Regulaminie Sejmu i mogą prowadzić do nadwątlenia zaufania do działalności organu przedstawicielskiego. Takiego skutku zawieszającego nie może natomiast



wywoływać sama potencjalna możliwość zgłoszenia wniosku o reasumpcję głosowania.

Podjęcie przez Sejm uchwały o reasumpcji swojego wcześniejszego głosowania, będąc rozstrzygnięciem izby, pozbawia bytu prawnego wcześniejszą uchwałę, której dotyczy. Mamy wówczas do czynienia z pewną fikcją prawną. Zrównuje ona sytuację po podjęciu uchwały o reasumpcji głosowania z taką, jak gdyby organ przedstawicielski nigdy nie podjął pierwotnej uchwały. Tę ostatnią traktuje jako niebyłą i bezskuteczną. Od tego też momentu żaden organ wewnętrzny izby, ani inny organ państwa, nie może się powoływać na skuteczność pierwotnej uchwały ani tym bardziej jej realizować. Nie stanowi ona zatem podstawy prawnej do żadnego działania władczego w rozumieniu art. 7 Konstytucji.

15. Procedura reasumpcji głosowania wykorzystywana była w Sejmie z powściągliwością<sup>47</sup>, choć najczęściej przy okazji spraw doniosłych. Tym samym, z natury rzeczy, wywoływała dość ożywione spory i emocje. Praktyka nie grzeszyła tutaj wszakże stabilnością. Przez długi jednak czas organy kierownicze Sejmu cieszyły się autorytetem na tyle, że utarcie się stanowiska w tych gremiach pozwalało na wyjście z twarzą przez Sejmy kolejnych kadencji, nie niszcząc – najczęściej i tak niezbyt dobrego – wizerunku społecznego. Instynkt samozachowawczy posłów, pozwalający także rodzić zaufanie do demokratycznych procedur parlamentarnych, jak i budować autorytet państwa, współgrał z ideą troski o dobro wspólne. Tego jednak czynnika zdaje się współcześnie brakować w izbach dwóch ostatnich kadencji. Widać, że politycy aktualnie już inaczej odczytują przyzwolenie ze strony własnych wyborców. Troska o dobro wspólne i zachowanie sprawiedliwości proceduralnej zdają się ustępować pola sile sprawczości decyzyjnej partii większości parlamentarnej. Trawestując powiedzenie Pascala – współcześnie w polskiej procedurze parlamentarnej nie udaje się realizacja zasady: „zspolic to, co słuszne, z tym, co silne, uczynić silnym to, co sprawiedliwe”. Sejm zatem sam naraża się na doprowadzenie do rezultatu, przed którym przestrzegali ten siedemnastowieczny filozof – „siła bez sprawiedliwości ściąga nienawiść!”<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Warto jednak zauważyć, że w pierwszych kadencjach po restytucji demokratycznego parlamentu w Polsce zdecydowanie częściej i swobodniej sięgano po reasumpcję głosowania niż w miarę upływu lat i stabilizacji ustroju. Być może był to naturalny proces uczenia się podejmowania decyzji w imieniu Narodu w demokratycznych procedurach i kształtowania się zwyczajów parlamentarnych.

<sup>48</sup> Oba cytaty z sentencji nr 298, B. Pascal, *Mysli*, Warszawa 1921, s. 63.

## Abstract

### Legitimacy of parliamentary procedures, fair play of voting reassumption

The author analyses a procedure in the Polish parliament applied when a vote raises justified doubts on a specific issue. The text begins with the discussion of events that took place in August 2021 during a session of the Sejm at which the bill of the Broadcasting Act was considered. The provisions of this draft bill would result in the largest private broadcaster independent of the government having difficulties in renewing its television broadcasting license. The clash of economic interests, the power of the media, and the political dispute had an impact on the temperature of the parliamentary debate. However, the author tries to show how it was possible to apply the binding provisions in the light of the previous parliamentary practice and customs. The position of legal science is presented, mainly legal opinions drawn up against the background of the disputed use of the voting repetition procedure. The article also indicates the constitutional boundaries within which the parliament must operate when it intends to correctly order a repeat vote.

**Keywords:** parliament, standing orders of the Sejm, vote, repetition of voting, re-consideration of a resolution, Marshal of the Sejm, deputy.

MAREK ZUBIK  <https://orcid.org/0000-0002-0634-3472>

Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, członek Komitetu Nauk Prawnych PAN (w latach 2015–2019 Przewodniczący tego Komitetu), wiceprezes Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego (od 2022); zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich (2007–2010); Przewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (2010).

## Bibliografia

- Mączyński A., Podkowik J., *Kilka uwag na temat pojęcia sporu kompetencyjnego (w związku z artykułem profesor S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz) – polemika*, „Palestra” 2020, nr 7–8.
- Oceny działalności instytucji publicznych, Komunikat badań z CBOS, nr 119/2021, Warszawa 2021.
- Podkowik J., *Czy „istnieją” akty normatywne „nieistniejące” (nieakty)?*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, z. 4.

- Ruszkiewicz S., *Prokuratura odmawia Gawłowskiemu. W tle ekspertyzy prawne i głośna reasumpcja*, „WP Wiadomości” 2021, 31 sierpnia, < <https://wiadomosci.wp.pl/prokuratura-odmawia-gawlowskiemu-w-tle-ekspertyzy-prawne-i-glosna-reasumpcja-6678163381873472a> >, dostęp: 15 listopada 2021 r.
- Sarnecki P., w: *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Zieleniewski L., *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, Warszawa 1933.
- Zubik M., *O rozstrzygnięciu „sporów kompetencyjnych” przez Trybunał Konstytucyjny*, w: *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tułęja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.