

Lublin, 2018 r.

dr hab. Sławomir Patyra,
prof. nadzw. UMCS w Lublinie

Opinia prawna

w sprawie legalności podjęcia w dniu 13 kwietnia 2018 r. przez Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, decyzji o odmowie reasumpcji głosowania oraz w związku z tym mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego

I. Uwagi ogólne

W dniach od 11 do 13 kwietnia 2018 r. odbyło się 61. posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. 12 kwietnia Sejm RP bezwzględną większością głosów podjął uchwałę wyrażającą zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego. W następnym dniu 61. posiedzenia Sejmu, tj. 13 kwietnia 2018 r., grupa ponad 30 posłów reprezentujących Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska złożyła na podstawie art. 189 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP pisemny wniosek o dokonanie reasumpcji głosowania, gdyż - zdaniem Wnioskodawców – wynik głosowania budził uzasadnione wątpliwości. Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, odrzucił ów wniosek, odmawiając poddania go pod głosowanie.

Na kanwie powyższego zdarzenia, Biuro Analiz Sejmowych zwróciło się o sporządzenie opinii, dotyczącej prawnej oceny legalności decyzji Marszałka Sejmu o odrzuceniu wniosku o reasumpcję głosowania, a w konsekwencji mocy prawnej uchwały Sejmu RP wyrażającej zgodę na zatrzymanie i aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego.

W ramach wywołanej opinii prawnej, Zleceniodawca sformułował dwa pytania :

- 1) czy Marszałek Sejmu mógł zdecydować o odmowie poddania pod głosowanie przedmiotowego wniosku o reasumpcję głosowania?

- 2) Czy uchwała Sejmu RP z 12 kwietnia 2018 r. o wyrażeniu zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego, w stosunku do której zgłoszony został wniosek o reasumpcję głosowania, zachowuje nadal moc prawną?

Wywołana opinia prawna sporządzona została w oparciu o analizę przepisów dwóch aktów prawnych, mianowicie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej jako : Konstytucja RP] oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. : M. P. z 2018 r., poz. 267) [dalej jako : Regulamin Sejmu], a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

II. Uwagi szczegółowe

Reasumpcja (łac. *reassumptio*; niem. *Reassumption*) głosowania jest instytucją stosowaną w procedurze parlamentarnej, polegającą na ponownym rozważeniu powziętej już uchwały, z jednoczesnym unieważnieniem jej w brzmieniu poprzednim. Celem reasumpcji jest sanowanie formalnie błędnych rozstrzygnięć Sejmu podejmowanych *in pleno*, bądź obarczonych tego rodzaju błędem rozstrzygnięć podejmowanych przez komisje sejmowe. Należy podkreślić, że reasumpcja głosowania stanowi w istocie jedyny instrument prawny, służący eliminowaniu rozstrzygnięć organu przedstawicielskiego, dotkniętych wadą prawną z powodu ustalenia wyników głosowania, w sposób niezgodny z wymogami proceduralnymi. W takim znaczeniu, jest ona immanentnie powiązana z istotą parlamentarnego procesu decyzyjnego, w którym uchwały i ustawy zapadają określoną większością głosów.

W postępowaniu sejmowym, reasumpcja głosowania ujęta jest w postanowieniach art. 189 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego ust. 1, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania, gdy jego wynik budzi uzasadnione wątpliwości. Z kolei ust. 2 art. 189 Regulaminu Sejmu stanowi, iż wniosek w sprawie reasumpcji głosowania może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie. Uzupełnienie tej konstrukcji stanowi ust. 3 art. 189, zgodnie z którym Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów. W świetle art. 189 ust. 4 Regulaminu Sejmu, reasumpcji głosowania nie podlegają wyniki głosowań imiennych.

Analiza stanu faktycznego przedmiotowej sprawy prowadzi do jednoznacznej konkluzji, iż wniosek o reasumpcję uchwały wyrażającej zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego złożony został z dopełnieniem wszelkich wymogów formalnych, przewidzianych w art. 189 Regulaminu Sejmu. Wniosek złożony został na piśmie, przez grupę ponad 30 posłów, w trakcie posiedzenia, na którym podjęta została kwestionowana uchwała. Wynik głosowania w tej sprawie budził uzasadnione wątpliwości Wnioskodawców. Uchwała wyrażająca zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego nie została podjęta w trybie głosowania imiennego.

Istotne wątpliwości budzi natomiast okoliczność, iż decyzję o odmowie poddania prawidłowo złożonego wniosku o reasumpcję głosowania podjął Marszałek Sejmu. Wątpliwości te dotyczą nie tylko zgodności decyzji Marszałka z Regulaminem Sejmu, ale również z postanowieniami Konstytucji RP. Kluczowe znaczenie dla oceny prawnej postępowania w tej sprawie ma analiza treści art. 189 ust. 1 oraz ust. 3 Regulaminu Sejmu. W obydwu przypadkach kompetencja rozstrzygania o reasumpcji przyznana została Sejmowi. Zakres uprawnień Marszałka Sejmu, związanych z organizacją i przebiegiem głosowania sprowadza się do czynności wymienionych w art. 188 Regulaminu Sejmu : odpowiednio w ust. 1 (oznajmianie o przystąpieniu do głosowania); w ust. 3 (zarządzanie głosowania przez podniesienie ręki); w ust. 4 (wnioskowanie o przeprowadzenie głosowania imiennego i wyznaczanie sekretarzy Sejmu do otwarcia urny oraz obliczenia głosów); w ust. 5 (ogłaszanie wyników głosowania). Żaden z przepisów określających warunki przeprowadzania głosowania i podejmowania finalnej decyzji w sprawie będącej przedmiotem prac Izby nie przewiduje - choćby hipotetycznej - możliwości rozstrzygania przez Marszałka Sejmu kwestii dopuszczenia do reasumpcji głosowania.

Wobec jednoznacznie brzmiącej normy kompetencyjnej, przyznającej prawo do rozstrzygania kwestii reasumpcji głosowania Sejmowi *in pleno*, jakakolwiek odmienna interpretacja wskazanych przepisów, sugerująca prawo do decydowania w tej kwestii przez Marszałka Sejmu – choćby nawet dokonana była przez organ wewnętrzny Izby uprawniony w świetle Regulaminu do dokonywania wykładni jego przepisów – oceniona być może wyłącznie jako działanie *contra legem*, niezgodne nie tylko z samym Regulaminem, ale przede wszystkim z postanowieniami Konstytucji RP. Funkcjonowanie władzy ustawodawczej w oparciu o zasadę

autonomii parlamentu nie zwalnia bowiem Sejmu i jego organów z obowiązku przestrzegania wyrażonej w Konstytucji zasady legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7). Tymczasem w przedmiotowej sprawie zasada ta została wyraźnie naruszona. Argumentacji na rzecz tak kategorycznego stwierdzenia dostarcza przede wszystkim utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że pogląd, iż organ państwa może działać tylko wtedy, gdy prawo mu na to zezwala stanowi *communis opinio* nauki prawa konstytucyjnego, a przepis kompetencyjny, uprawniający do działania, podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej. Z zasady legalności, jak również z zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać (np. uchwała z 10 maja 1994 r., OTK 1994, nr 1, poz. 23). Wynika z tego bezsprzecznie, że brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138).

W świetle wykładni celowościowej nie budzi wątpliwości fakt, iż przyznając w art. 189 ust. 1 i ust. 3 kompetencję do decydowania o kwestii reasumpcji głosowania całemu Sejmowi, prawodawca wyraził intencję wyłączenia możliwości podejmowania w tej sprawie rozstrzygnięcia – zamykającego wszak definitywnie sejmowy proces decyzyjny - w drodze arbitralnej decyzji organu jednoosobowego. Formuła rozstrzygania o powtórzeniu głosowania przez cały Sejm, a nie przez Marszałka, wzmacnia też demokratyczny charakter procesu decyzyjnego, jak również stanowi gwarancję ochrony praw opozycji parlamentarnej. Odrzucenie przez Marszałka Sejmu prawidłowo złożonego wniosku o reasumpcję głosowania, mimo braku w tym względzie stosownej kompetencji, będące przedmiotem niniejszej opinii, wywołuje także szczególny niepokój w kontekście normy art. 175 ust. 1 Regulaminu Sejmu, obligującej Marszałka do czuwania nad przestrzeganiem Regulaminu w toku obrad Izby.

III. Konkluzje

Rekapitulując powyższe uwagi należy jednoznacznie stwierdzić co następuje :

- 1. W sytuacji prawidłowo złożonego wniosku o reasumpcję głosowania, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, nie miał prawa odmówić poddaniu go pod głosowanie, gdyż zgodnie z art. 189 ust. 3 Regulaminu Sejmu rozstrzyganie o reasumpcji głosowania stanowi wyłączną kompetencję Sejmu, działającego *in pleno*.**
- 2. Do czasu podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie reasumpcji głosowania, uchwała z 12 kwietnia wyrażająca zgodę na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Stanisława Gawłowskiego nie ma mocy prawnej, gdyż proces decyzyjny w materii nią objętej nie został zakończony w sposób zgodny z Regulaminem Sejmu.**
- 3. Do czasu podjęcia przedmiotowej uchwały przez Sejm, poseł Stanisław Gawłowski korzysta z gwarancji niezależności mandatu, określonej w art. 105 ust. Konstytucji RP, nie może zatem być zatrzymany ani aresztowany bez zgody Sejmu.**