

Ewelina Gierach

Opinia prawna na temat dopuszczalności głosowania przez posłów przebywających poza parlamentem¹

Legal opinion on the admissibility of voting of Members who are outside Parliament: In the author's view, active participation in the voting of Members staying outside the Sejm, both at plenary sittings and during the voting taking place at the meetings of Sejm committees, is impossible. The Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator imposes on MPs an obligation to actively participate in the work of the Sejm and the implementation of this obligation requires their attendance at the place of such work.

Keywords: Member of Parliament | vote | sitting of the Sejm
Słowa kluczowe: poseł | głosowanie | posiedzenie Sejmu

Doktor nauk prawnych, asystent na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza prawna dopuszczalności „wprowadzenia do regulaminu Sejmu możliwości głosowania przez posłów pozostających poza parlamentem, których obecność w dniu głosowań w Sejmie nie jest możliwa, nieosobiście, przez osobę wskazaną lub w jakiegokolwiek innej formie” oraz odpowiedź na pytanie, czy takie rozwiązanie byłoby zgodne z Konstytucją RP.

Z treści pytania nie wynika, czy dotyczy ono wyłącznie głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, czy odnosi się również do głosowań mających miejsce na posiedzeniach komisji sejmowych. Opinia odnosić się zatem będzie do obu wskazanych zagadnień.

¹ Opinia sporządzona 24 kwietnia 2013 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnej Platformy Obywatelskiej; BAS-WAU iP-546/13.

Ustalenia szczegółowe

Głosowanie w toku posiedzeń Sejmu

W myśl art. 7 ust. 4 pkt 1 regulaminu Sejmu do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych. Przepisy regulaminu wyróżniają dwa możliwe sposoby głosowania podczas posiedzeń izby: a) przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów oraz b) przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne); (art. 188 ust. 2). Ponadto, zgodnie z art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu w razie niemożności przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarza.

Sformułowano pytanie o dopuszczalność zmiany regulaminu Sejmu, która przewidywałaby możliwość głosowania przez posła przebywającego poza terenem parlamentu. Uważam, że takie rozwiązanie byłoby sprzeczne zarówno z przepisami Konstytucji RP, jak również z przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Rozpatrując kwestię zgodności z ustawą zasadniczą rozważanego rozwiązania, należy poddać analizie art. 120 Konstytucji, który stanowi, że: *Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.* Sformułowane w przywołanym przepisie pojęcie „w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” (określające wymiar tzw. kworum) stanowi proceduralną przesłankę ważności uchwalenia ustawy (uchwały izby) i w doktrynie jest rozumiane jednoznacznie jako wymóg fizycznej obecności na sali obrad². Konsekwencją braku kworum jest zatem brak możliwości głosowania.

Jak już zauważyłam, wprowadzenie do uregulowań regulaminowych możliwości głosowania przez posłów przebywających poza salą obrad budzi zastrzeżenia także co do zgodności z przepisami ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.). Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s. posła i senatora obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani. Przyjmuje się, że: *jakkolwiek odróżniono tu pojęcie obecności od „czynnego udziału” w posiedzeniach, to nie ulega wątpliwości, że ów czynny udział nie jest możliwy bez obecności rozumianej w podany wyżej tradycyjny sposób. Świadczy o tym art. 13 ust. 2 ustawy oraz odpowiadające mu przepisy regulaminu Sejmu (art. 7 ust. 5–9*

² Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 120 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001, s. 7.

regulaminu Sejmu), które sankcjonują nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniach izby³.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że przewidziane przepisami Konstytucji RP oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora pojęcie „obecności” jest rozumiane jednoznacznie jako fizyczna obecność parlamentarzysty na sali obrad. W konsekwencji wprowadzenie do uregulowań regulaminowych możliwości głosowania przez posła przebywającego poza salą obrad byłoby sprzeczne z Konstytucją oraz ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Głosowanie na posiedzeniach komisji sejmowych

Przepisy regulaminowe, odnosząc się w art. 163a ust. 4 do sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji, odsyłają do odpowiedniego stosowania art. 188 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 regulaminu Sejmu. Zatem głosowanie na posiedzeniach komisji jest jawne i odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. W razie niemożności przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez pracowników sekretariatu danej komisji. Analiza praktyki parlamentarnej wskazuje, że podstawową jest druga ze wskazanych form głosowania. Wybór formy głosowania jest kwestią uznaniową, zależącą od woli danej komisji oraz możliwości technicznych, jakie daje odbywanie posiedzeń komisji w poszczególnych salach na terenie Sejmu.

W wypadku głosowań na posiedzeniach komisji sejmowych brak jest konstytucyjnego wymogu obecności posłów. Na poziomie regulaminowym tryb podejmowania uchwał przez komisje sejmowe przewiduje art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu, który stanowi, że: *Uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji, chyba że ustawa lub uchwała stanowi inaczej*. Przywołany przepis ustanawia wymóg kworum, jednak w świetle uregulowań konstytucyjnych można uznać za dopuszczalną regulację regulaminową nieprzewidującą wymogu obecności jako proceduralnej przesłanki ważności podjęcia przez komisję uchwały.

Nie oznacza to jednak, że za dopuszczalne uznają wprowadzenie do regulaminu Sejmu uregulowania przewidującego możliwość wzięcia udziału w głosowaniu przez posłów przebywających poza salą posiedzeń komisji. Jak już bowiem wskazałam wyżej, art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s. nakłada na posła obowiązek obecności i czynnego udziału także w posiedzeniach organów Sejmu. Brak jest podstaw do tego, aby odmiennie rozumieć zawarte w art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.

³ Tak P. Chybalski, *Opinia prawna z dnia 19 września 2012 r. w sprawie możliwości głosowania przy pomocy tabletek podczas posiedzeń Sejmu oraz komisji sejmowych* (niepubl).

pojęcie obecności w odniesieniu do posiedzeń plenarnych Sejmu oraz do posiedzeń komisji sejmowych. Odmienna interpretacja tego pojęcia we wskazanych przypadkach prowadziłaby bowiem do naruszenia podstawowej dyrektywy wykładni, w myśl której tym samym pojęciom w jednym akcie prawnym (w tym wypadku nawet w jednym przepisie) należy nadawać takie samo znaczenie.

W konsekwencji przewidziany w regulaminie Sejmu brak wymogu fizycznej obecności podczas głosowania na posiedzeniu komisji byłby sprzeczny z art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s.

Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym wykluczona jest możliwość wprowadzenia do regulaminu Sejmu uregulowań przewidujących możliwość głosowania przez posłów przebywających poza salą obrad. Takie rozwiązanie byłoby bowiem sprzeczne z art. 120 Konstytucji oraz z art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s. Zarówno konstytucyjne pojęcie obecności na posiedzeniach Sejmu, jak również ustawowy wymóg obecności i czynnego udziału w posiedzeniach są bowiem rozumiane jednoznacznie jako wymóg fizycznej obecności na sali obrad.

Jakkolwiek brak jest wymogu obecności posłów na posiedzeniach komisji sejmowych przewidzianego na poziomie konstytucyjnym, to art. 13 ust. 1 u.w.m.p.s. nakłada na posła wymóg obecności i czynnego udziału w posiedzeniach organów Sejmu. Czynne uczestnictwo posła w posiedzeniach jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy jest on fizycznie obecny na posiedzeniu komisji. Dlatego uważam za wykluczone wprowadzenie do regulaminu Sejmu unormowań przewidujących możliwość głosowania przez posłów przebywających poza salą posiedzeń komisji sejmowych.