

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu¹

A legal opinion on the interpretation of Article. 184 paragraph. 3 point 9 of the Standing Orders: Points of order may be raised only in respect of “technical and organizational” matters being the subject of the orders of the day or the proceedings in a sitting. A exclusive subject of a point of order concerning altering the procedure for voting is to choose one of the methods of the vote, as provided for in Article 188 paras. 2 and 3 of the Standing Orders of the Sejm.

Keywords: voting | sitting of the Sejm | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: głosowanie | posiedzenie Sejmu | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wykładnia art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym do wniosków formalnych zalicza się wnioski o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania.

Wniosek o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania jako przykład wniosku formalnego

Wniosek, o którym mowa w art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu, należy do grupy wniosków formalnych. Ich wspólną cechą jest materia – mogą one dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia (art. 184 ust. 2 regulaminu). Ich przedmiotem nie są więc kwestie merytoryczne, tj. związane z materią rozpatrywaną przez Sejm (np. projektem ustawy), lecz techniczno-organizacyjne. Cele poszczególnych

¹ Opinia sporządzona 8 grudnia 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP 2688/14.

wniosków formalnych są zróżnicowane. Przykładowo mogą one prowadzić do przyspieszenia obrad (np. wnioski o ograniczenie czasu przemówień czy o zamknięcie dyskusji, odpowiednio art. 184 ust. 3 pkt 4 i 10 regulaminu) czy nadania obradom określonych ram organizacyjnych (np. wnioski o uchwalenie tajności posiedzenia czy zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji, odpowiednio art. 184 ust. 3 pkt 2 i 8 regulaminu). Co do zasady zgłoszenie wniosku formalnego może nastąpić w dowolnym momencie obrad, co wynika art. 184 ust. 1 regulaminu Sejmu, w myśl którego Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją m.in. dla zgłoszenia wniosku formalnego. W regulaminie Sejmu występują jednak pewne ograniczenia, np. w art. 184 ust. 6 oraz w art. 188 ust. 1. Sejm rozstrzyga o wniosku formalnym po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku (art. 184 ust. 5 regulaminu). W odniesieniu do większości wniosków formalnych rozstrzygnięcie następuje w zwykłym trybie (większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), w odniesieniu zaś do niektórych z nich – większością głosów obecnych posłów (art. 184 ust. 4 regulaminu).

Zawarty w art. 184 ust. 3 katalog wniosków formalnych obowiązuje od wejścia w życie regulaminu Sejmu w 1992 r. w niemal niezmiennym kształcie. W porównaniu do wersji pierwotnej jedyną zmianę stanowiło usunięcie wniosku o zmianę porządku dziennego. Stabilność katalogu wniosków formalnych kontrastuje jednak z praktyką sejmową. W rzeczywistości znaczna część przewidzianych w nim typów wniosków nie była od lat zgłaszana, bądź występuje incydentalnie. Analiza aktualnej praktyki wskazuje, że dominującym wnioskiem formalnym jest obecnie wniosek o zarządzenie przez Marszałka przerwy w obradach, tj. wniosek o przerwaniu posiedzenia (art. 184 ust. 3 pkt 1 regulaminu). Omawiany w niniejszym tekście wniosek o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania również należy do niestosowanych w praktyce. Nie oznacza to jednak, że nie posiada on istotnej normatywnej treści. Przeciwnie, jest on ściśle powiązany z regulaminowymi regulacjami dotyczącymi głosowań, które zawarte są w art. 188 regulaminu Sejmu.

Przedmiot wniosku formalnego z art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu

Wyjąwszy analizowany przepis, pojęcie „sposobu głosowania” występuje w regulaminie Sejmu w art. 188 ust. 1 regulaminu Sejmu. W przepisie tym wykluczono możliwość zabierania głosu po oznajmieniu przez Marszałka Sejmu, że Sejm przystępuje do głosowania, z wyjątkiem wystąpienia w celu zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania „i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania”. Już

z tego przepisu wynika, że wniosek formalny w sprawie zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania nie jest jedynym, który dotyczy czynności głosowania w Sejmie. W regulaminie izby występują, obok niego, wnioski: dotyczące „porządku głosowania” (we wspomnianym art. 188 ust. 1 regulaminu), „przeliczenia głosów” (art. 184 ust. 3 pkt 12 regulaminu) oraz reasumpcji, czyli powtórzenia głosowania (art. 189 regulaminu). Ponadto w regulaminie Sejmu można odnaleźć podstawy wniosków formalnych odnoszących się do głosowań, które nie zostały *explicite* wyróżnione. Przykład stanowi wniosek w sprawie rozłącznego wyboru sekretarzy Sejmu, którego dopuszczalność wynika z art. 6 ust. 3 regulaminu. Każdy ze wskazanych wyżej wniosków odnosi się do odmiennego aspektu głosowania. W moim przekonaniu nie ma podstaw, aby ich zakresy interpretować rozszerzająco, zwłaszcza że, jak się wydaje, przedmiot każdego z wniosków można precyzyjnie opisać, odnosząc się do regulacji zawartych w regulaminie Sejmu.

Wniosek w sprawie zmiany sposobu głosowania należy powiązać z formami (sposobami), jakie przyjmują głosowania w Sejmie. W art. 188 ust. 2 regulaminu Sejmu ustanowione zostały dwie podstawowe formy, tj. głosowanie przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów (pkt 1) oraz głosowanie imienne, czyli przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (pkt 2). Ponadto w art. 188 ust. 3 przewidziano trzecią formę głosowania – przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu. O ile pierwotnie miała ona status równorzędny z głosowaniem przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów oraz głosowaniem imiennym, o tyle w obecnym stanie prawnym jej zastosowanie jest, w myśl art. 188 ust. 3, uwarunkowane niemożnością przeprowadzenia głosowania z pomocą urządzenia do liczenia głosów. Ten sposób głosowania ma więc charakter pomocniczy.

Odniesienie analizowanego wniosku formalnego do form głosowania przewidzianych w art. 188 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu wydaje się uzasadnione analizą historyczną. W pierwotnej wersji regulaminu w obecnym art. 188, oznaczonym wówczas jako art. 113, głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu dwukrotnie, w ust. 3 i 4, określone było jako „sposób głosowania”. Jako że głosowanie to stanowiło (i nadal stanowi) jedną z trzech form głosowań, wydaje się bezsporne, że wszystkie można określać mianem „sposobów”. Przeformułowanie analizowanego przepisu, w wyniku którego termin ten pozostawiono wyłącznie w przywołanym wcześniej art. 188 ust. 1 regulaminu Sejmu, nie uzasadnia, w moim przekonaniu, zmiany interpretacji tego terminu, a tym samym innego zakresienia przedmiotu wniosku formalnego z art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu, niż wskazany wyżej.

W rozważaniach dotyczących wniosku formalnego w sprawie zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania konieczne jest podkreślenie, że ustalenie praktycznych możliwości jego zastosowania może być *prima facie* prob-

lematyczne. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że, pomijając przypadek, gdy przeprowadzenie głosowania imiennego jest obowiązkowe (wybór Prezesa Rady Ministrów – art. 113 ust. 3 regulaminu), zastosowanie tej formy głosowania następuje wyłącznie mocą decyzji Sejmu na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów (art. 188 ust. 4 regulaminu). W konsekwencji należy uznać, że niedopuszczalne byłoby zgłoszenie, w trybie art. 184 ust. 3 pkt 9 regulaminu Sejmu, wniosku formalnego o zmianę sposobu głosowania z głosowania przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów bądź przez podniesienie rąk oraz obliczenie głosów przez sekretarzy na głosowanie imienne, chyba że jednocześnie dochowane byłyby wspomniane obostrzone warunki formalne dotyczące wnioskodawcy przewidziane w art. 188 ust. 4 regulaminu Sejmu. Uważam ponadto, że niedopuszczalny byłby wniosek odwrotny, a więc prowadzący do rezygnacji z głosowania imiennego. Skoro w celu zastosowania głosowania imiennego konieczna jest decyzja Sejmu podjęta w trybie przewidzianym w art. 188 ust. 4 regulaminu, to jej podjęcie przez Sejm oznacza wyrażenie przez izbę woli przeprowadzenia takiego głosowania, czyniąc wniosek w sprawie rezygnacji z głosowania imiennego bezcelowym.

Uzupełniając powyższe uwagi, trzeba stwierdzić, że wniosek w sprawie zmiany sposobu głosowania mógłby zostać również teoretycznie zgłoszony w sytuacji, w której pojawiłyby się problemy techniczne dotyczące urządzenia do liczenia głosów, a mimo to Marszałek Sejmu nie podjąłby decyzji o przeprowadzeniu głosowania przez podniesienie rąk i obliczenie głosów przez sekretarzy (na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu). Zastosowanie analizowanego wniosku miałyby wówczas na celu wymuszenie na Marszałku przeprowadzenia głosowania w trybie pomocniczym ustanowionym w przywołanym przepisie.

Na koniec jeszcze raz warto podkreślić, że nie ma podstaw do ewentualnego rozszerzania zakresu wniosku formalnego w sprawie zmiany sposobu głosowania na inne kwestie związane z przeprowadzaniem głosowań, niż wybór form głosowania przewidzianych w art. 188 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że wyłącznym przedmiotem wniosku formalnego w sprawie zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania jest wybór jednej z form głosowania przewidzianych w art. 188 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu, tj. przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów (art. 188 ust. 2 pkt 1 regulaminu), głosowanie imienne, czyli przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (art. 188 ust. 2 pkt 2 regulaminu) oraz przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu (art. 188 ust. 3 regulaminu).

Ponadto z uwagi na szczegółowe regulacje regulaminowe dotyczące wyboru formy głosowania (art. 188 ust. 3 i 4 regulaminu) przedmiotem wniosku w sprawie zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania może być wyłącznie:

- a) zastąpienie głosowaniem imiennym głosowania przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów bądź przez podniesienie rąk oraz obliczenie głosów przez sekretarzy – w sytuacji, gdy wniosek ten zostanie zgłoszony przez Marszałka Sejmu lub poparty pisemnie przez co najmniej 30 posłów (art. 188 ust. 4 regulaminu), albo
- b) zastąpienie głosowania przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów głosowaniem przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy – wyłącznie w mało prawdopodobnej w praktyce sytuacji, gdy pojawiłyby się problemy techniczne dotyczące urządzenia do liczenia głosów, a mimo to Marszałek Sejmu nie podjąłby, na podstawie art. 188 ust. 3 regulaminu Sejmu, decyzji o przeprowadzeniu głosowania przez podniesienie rąk i obliczenie głosów przez sekretarzy.