

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**adwokat dr hab. Anna Rakowska-Trela**

**BAS-2/17A**

**Warszawa, 09 stycznia 2017 r.**

#### **EKSPERTYZA PRAWNA**

**PRZEDMIOT ZLECENIA:** Ocena legalności posiedzenia Sejmu, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej Sejmu – co do wszystkich aspektów organizacji tego posiedzenia tj. m.in. dostępu do Sali posłów, przedstawicieli mediów, sposobu przeprowadzenia poszczególnych punktów, dopuszczalności do składania wniosków formalnych przez członków izby, dopuszczalności do zabierania głosu w poszczególnych punktach etc., ze szczególnym uwzględnieniem

- 1. zgodności z przepisami Konstytucji RP;**
- 2. zgodności proceduralnych z Regulaminem Sejmu RP.**

#### **AKTY PRAWNE – WZORCE KONTROLI:**

- 1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja, Konstytucja RP);**
- 2. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t. jedn. Dz.U. 2016, poz. 1610;**
- 3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t. jedn. M.P. 2012, poz. 32 ze zm. (dalej: Regulamin, Regulamin Sejmu).**

**STAN FAKTYCZNY:** Dnia 16 grudnia 2016 r., podczas 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu Marek Kuchciński wykluczył posła Michała Szczerbę z posiedzenia Sejmu, po czym zarządził dziesięciminutową

przerwę. Po wznowieniu obrad przeprowadzono kilka głosowań i Marszałek ponownie zarządził dziesięciminutową przerwę. Po kolejnym wznowieniu obrad okazało się, że w zarządzonym głosowaniu wzięło udział 190 posłów. W związku z tym Marszałek ponownie zarządził przerwę, która trwała od godziny 15.42 do godziny 21.40.

*Dowód: Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 62-64.*

Z uwagi na obecność posłów opozycji w Sali Posiedzeń Sejmu, w tym za mównicą sejmową, Marszałek Sejmu Marek Kuchciński postanowił „przenieść posiedzenie” do Sali Kolumnowej. O zmianie miejsca posiedzenia posłów zawiadomiono sms-owo, były także wyświetlane informacje na ten temat w Sali Posiedzeń.

*Dowód: okoliczność notoryjna, oświadczenie marszałka Sejmu w sprawie przebiegu 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. (dokument z 21 grudnia 2016 r.)*

Po godzinie 21.40 Marszałek Sejmu Marek Kuchciński oświadczył posłom, którzy zgromadzili się w Sali Kolumnowej, że wznawia obrady, a w związku z niemożliwością przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzenia do liczenia głosów, na podstawie art. 188 ust. 3 Regulaminu zarządza głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy.

Jako sekretarzy wyznaczył państwa posłów: Piotra Łukasza Babiara, Elżbietę Borowską, Marcina Duszka, Małgorzatę Golińską, Krzysztofa Kubowę, Daniela Milewskiego, Piotra Olszówkę, Łukasza Schreiberę, Artura Sobonia i Krystiana Jarubasa, wskazując przydzielone im sektory. Z dostępnych materiałów dokumentujących przebieg posiedzenia nie wynika, w jaki sposób Sala została podzielona na sektory.

Posłanka Elżbieta Borowska, odpowiedzialna zgodnie z wolą Marszałka Marka Kuchcińskiego za Sektor 2 i poseł Krystian Jarubas, mający liczyć głosy w sektorze 10, w rozmowie ze środkami masowego przekazu przyznali jednak, że nie byli obecni podczas posiedzenia w Sali Kolumnowej i nie liczyli głosów. W stenogramie brak jest jakiegokolwiek wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce innych posłów-sekretarzy, a nawet, czy Marszałek sprawdził, czy wskazani jako sekretarze posłowie są obecni w Sali.

*Dowód: okoliczność notoryjna, Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 64.*

W trakcie posiedzenia kontynuowanego w Sali Kolumnowej posłowie (m.in. Sławomir Nitras, Joanna Mucha, Zbigniew Sosnowski) wielokrotnie sygnalizowali chęć zgłoszenia wniosku formalnego, ich zgłoszenia nie spotykały się jednak z jakąkolwiek reakcją prowadzącego obrady, w szczególności Marszałek nie udzielił zgłaszającym się posłom głosu i nie umożliwił im złożenia wniosków formalnych.

Podczas posiedzenia na Salę Kolumnową nie zostali wpuszczeni dziennikarze, którzy pozostali poza Salą. Także posłowie (Cezary Tomczyk i Agnieszka Pomaska oraz będąca w Sali Paulina Hennig-Kłoska) sygnalizowali, że są problemy z dostaniem się do Sali Kolumnowej w czasie, gdy trwały tam głosowania.

*Dowód: przekazy medialne, okoliczność notoryjna, Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 65.*

Pojawiły się natomiast relacje wskazujące, że część posłów (co najmniej Zbigniew Ziobro, Jarosław Zieliński, Jarosław Kaczyński) podpisywali listę po zakończeniu posiedzenia w Sali Kolumnowej.

Po wznowieniu obrad przez Marszałka Marka Kuchcińskiego odbyły się głosowania nad następującymi sprawami:

1. projekt ustawy budżetowej na 2017 r. wraz z poprawkami - trzecie czytanie;
2. projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin – trzecie czytanie;
3. ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia przedsiębiorców – rozpatrzenie poprawek Senatu;
4. ustawa o zmianie ustawy o nasiennictwie oraz ustawy o ochronie roślin – rozpatrzenie poprawek Senatu;
5. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o instytucjach badawczych – trzecie czytanie;
6. projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego – trzecie czytanie;
7. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – trzecie czytanie;

8. ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym – rozpatrzenie poprawek Senatu;
9. ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym – rozpatrzenie poprawek Senatu;

Należy nadto zaznaczyć, poseł Jacek Sasin, działając na podstawie art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu, zgłosił wniosek formalny o zmianę w sposobie prowadzenia głosowania polegającą, na przegłosowaniu łącznym poprawek zaopiniowanych pozytywnie przez komisję, a także łącznym przegłosowaniu wniosków mniejszości oraz poprawek zaopiniowanych negatywnie. W tej sprawie Prezydium Sejmu, w przerwie obrad, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, podjęło uchwałę w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, która brzmi następująco: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości*. Marszałek Marek Kuchciński poddawał pod głosowanie poprawki do procedowanych projektów ustaw i ustaw zgodnie z przyjętą wykładnią, tj. łącznie, wg kryterium wniosków komisji.

*Dowód: Sprawozdanie stenograficzne z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 r., s. 6 i nast.*

Wedle Sprawozdania stenograficznego w głosowaniach brało udział 236-237 posłów.

## **ANALIZA:**

### **1. Wzorce kontroli:**

#### **1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:**

##### **1.1.1. Art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego).**

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula demokratycznego państwa prawnego jest jedną z podstawowych zasad współczesnego państwa, a jej idea opiera się na założeniu wykonywania władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to Konstytucja oraz – w dalszej kolejności - ustawy spełniające wymóg zgodności z Konstytucją. Celem wykonywania tej władzy może być jedynie ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości, praw człowieka

i obywatela i pewności prawa (zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60). W ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawarte są dwie wzajemnie się uzupełniające zasady: państwa prawnego i państwa demokratycznego. Pierwsza z nich wymaga, by podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej było prawo. Druga wyraża konieczność, aby prawo to stanowione było w demokratycznych procedurach i by opierało się na demokratycznych wartościach. Wymaga więc istnienia demokratycznie wybranego parlamentu. Zasada demokratyzmu oznacza jednak nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa.

1.1.2. **Art. 7 Konstytucji RP (zasada legalizmu).** Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu oznacza, że każdy organ władzy publicznej musi działać w ramach swoich kompetencji i zgodnie z właściwymi mu procedurami przewidzianymi w przepisach prawa. Zasada ta nakazuje także ścisłą wykładnię przepisów ustanawiających zakres działania i kompetencje poszczególnych organów. Zasada legalizmu uzupełniona jest przez ustrojodawcę zawartą w art. 8 zasadą „legalizmu konstytucyjnego” – konstytucjonalizmu („Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”; „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”).

1.1.3. **Art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.** Pojęcie władzy ustawodawczej, o której mowa w przywołanym przepisie, jest to pojęcie zastane. Jego rozumienie opiera się więc o powszechnie znane i przyjmowane założenia teoretyczne dotyczące zasady podziału władzy oraz o dorobek nauki prawa konstytucyjnego, jak również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Władza ustawodawcza wiąże się z przedstawicielskim charakterem obu izb i z zasadą suwerenności Narodu. O istocie parlamentu rozstrzyga właśnie jego przedstawicielski charakter. Sejm jest to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w parlamencie (Sejmie) zawsze musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Zasadzie istnienia opozycji

należy przypisać charakter konstytucyjnej wartości (zob. L. Garlicki, Nota do art. 95, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 1999, uwaga nr 4). Tym samym więc istnienie opozycji stanowi konstytucyjną istotę parlamentu (Sejmu) w demokratycznym państwie, a co za tym idzie – prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Istnienie tak rozumianego Sejmu, w którym istnieje opozycja, której prawa są przestrzegane i chronione, jest jednym z elementów „naturalnego prawa konstytucyjnego”.

**1.1.4. Art. 96 ust. 1 Konstytucji RP, przewidujący, że Sejm składa się z 460 posłów.** Przepis ten wyraża istotę Sejmu jako kolegiального organu przedstawicielskiego, tj. organu nie tylko wyłanianego w demokratycznych wyborach, ale także odzwierciedlającego w swym składzie personalnym główne orientacje polityczne elektoratu. Z art. 96 ust. 1 wynika w oczywisty sposób, iż Sejm jest organem kolegialnym, i to dość licznym. Naród, jako podmiot zbiorowy, składający się z obywateli o różnych poglądach (i interesach) powinien być reprezentowany przez ciało wieloosobowe, ponieważ tylko ono może tę różnorodność wyrażać (P. Uziębło, *Demokracja przedstawicielska*, [w:] A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. Sto podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 33 i 35). Co istotne z punktu widzenia przedmiotu ekspertyzy, przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem wszyscy posłowie są wybierani w oparciu o te same reguły i mają taki sam status przedstawiciela Narodu, to warunkuje to zakaz ustanawiania (czy to prawnie, czy faktycznie) różnych kategorii posłów, czy też faktycznego różnicowania ich praw (zob. L. Garlicki, Nota do art. 96, [w:] L. Garlicki (red.), op. cit., uwaga nr 5).

**1.1.5. Art. 106 Konstytucji RP, który przewiduje, że warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa.** Choć przepis ten zawiera przede wszystkim formalną delegację dla ustawodawcy, to można z jego treści wyprowadzić pewne wskazania merytoryczne co do treści koniecznej ustawowej regulacji warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich i ochrony praw posłów. Mandat poselski jest rozumiany jako całokształt praw i obowiązków

parlamentarzysty (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, 2012, s. 221), zaś „warunki wykonywania mandatu” należy rozumieć szeroko, obejmując nim „wszelkie gwarancje związane ze statusem deputowanego, a więc także i [...] uprawnienia i obowiązki wykonywane przez parlamentarzystę w izbie” (zob. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, s. 159–160). Przedmiotem regulacji ustawowej mają być warunki „niezbędne do skutecznego wykonywania obowiązków”. Wykonywanie mandatu musi więc z pewnością oznaczać dla parlamentarzysty możliwość efektywnego korzystania z praw deputowanego. Choć więc art. 106 Konstytucji RP ma przede wszystkim znaczenie odsyłające, to można z jego treści wyprowadzić pewne wskazania merytoryczne, do których należy nakaz zapewnienia posłom możliwości skutecznego wypełniania praw i obowiązków poselskich, tj. przyznania im takich uprawnień i instrumentów, które w rzeczywisty sposób umożliwią im wypełnianie ich mandatu, w tym oczywiście w realizacji funkcji ustawodawczej (zob. L. Garlicki, Nota do art. 106, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2001, uwaga nr 4).

- 1.1.6. **Art. 109 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.** Poza tym, że przepis ten oznacza zerwanie z zasadą sesyjności prac i przyjęcie permanentnego ich trybu, to Konstytucja nie definiuje, co to jest posiedzenie, zakładając, że jest to pojęcie zastane. Posiedzenie Sejmu jest to zgromadzenie posłów pod przewodnictwem Marszałka Sejmu, którego celem jest rozpatrzenie spraw będących przedmiotem porządku obrad i objętych jednym porządkiem dziennym. Należy jednak podkreślić, że nie każde „zebranie posłów pod przewodnictwem Marszałka Sejmu” będzie posiedzeniem tej Izby. Posiedzeniem będzie bowiem tylko takie zebranie, które zostało zwołane zgodnie z procedurą, o którym wszyscy posłowie i inne osoby mające prawo brać udział w posiedzeniu zostali prawidłowo i z odpowiednim wyprzedzeniem powiadomieni i w czasie którego przestrzegane są prawa każdego posła, ze szczególnym uwzględnieniem praw posłów opozycji, które opiniująca opisała powyżej jako wynikające z 95 ust. 1, 96 ust. 1 i 106 Konstytucji. W doktrynie podkreśla się, że wykonywanie kompetencji przez

izby poza posiedzeniem plenarnym byłoby prawnie nieskuteczne (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 244).

- 1.1.7. **Art. 113 Konstytucji RP, wyrażający zasadę, że posiedzenia Sejmu są jawne.** Jawność praw współcześnie uchodzi za konieczną cechę parlamentu i jest jednym z podstawowych standardów prawa parlamentarnego. Wiąże się z zasadą demokratycznego państwa prawnego i przedstawicielskim charakterem Sejmu. Konstytucyjnie jawność dotyczy posiedzeń Sejmu, w tym wszystkich ich aspektów. W szczególności obejmuje też jawność głosowań, czyli sposobu oddawania głosu przez poszczególnych posłów. Generuje także konieczność zachowania publiczności obrad, a więc możliwości bezpośredniej ich obserwacji przez obywateli, w tym przede wszystkim przez środki masowego przekazu. Z zasady jawności wynikają konkretne obowiązki dla gospodarza posiedzeń Sejmu, w tym konieczność umożliwienia biernego udziału i utrwalania przebiegu posiedzeń Sejmu obywatelom (mediom) oraz zagwarantowania jawności głosowań. Zasada wyrażona w art. 113 Konstytucji RP ma nierozzerwalny związek z dyspozycjami art. 61 Konstytucji.
- 1.1.8. **Art. 120 Konstytucji RP, przewidujący, że Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość.** Oczywiście jest, że określenie kworum i większości, koniecznych dla dojścia do skutku aktu organu kolegialnego (ustawy), jest niezbędne dla nadania funkcjonowaniu tego organu charakteru demokratycznego, ma więc doniosłe znaczenie zarówno prawne, jak i polityczne. W razie normalnej pracy Sejmu (tj. posiedzeń odbywających się w Sali Posiedzeń, w której każdy poseł ma wyznaczone, stałe miejsce i w której jest możliwość korzystania z urządzenia do liczenia głosów), obowiązuje domniemanie kworum i domniemanie prawidłowości podanych wyników głosowania. W przypadku jednak, gdy warunki te nie są spełnione, domniemania te przestają obowiązywać, a powinność wykazania prawidłowości ustalenia kworum i wyników głosowania spoczywa na Marszałku Sejmu.
- 1.1.9. **Art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy**



publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, zaś „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Prawo do informacji publicznej jest konsekwencją ustrojowej zasady przejrzystości sprawowania władzy (zasady jawności działania organów władzy publicznej) i ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Jak wskazywał Bogusław Banaszak, w drugiej połowie XX w. nastąpiło odejście w zdecydowanej większości państw demokratycznych od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania, a zwłaszcza ich efekty (np. normy prawne, akty stosowania prawa) były jawne (B. Banaszak, *Komentarz do Konstytucji*, Warszawa 2012, uwaga nr 3). Szczególną formą uzyskiwania informacji jest prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Jednym z tych organów jest z pewnością Sejm. Prawo wstępu obywateli na posiedzenia nakłada obowiązek m.in. obowiązek udostępnienia obywatelom i innym uprawnionym (np. dziennikarzom) miejsc, z których można bezpośrednio i w pełni obserwować posiedzenia. Z kolei możliwość szeroko pojętej rejestracji dźwięku lub obrazu oznacza dopuszczalność zastosowania przez korzystających z tego prawa „dowolnych technik rejestracyjnych, o ile nie zakłócą one przebiegu posiedzenia lub nie będą wymagały stworzenia szczególnych udogodnień technicznych”. Z art. 61 ust. 2 wynika, że „na samą [...] rejestrację organ nie wydaje zgody” (ibidem, uwaga nr 19, 20, 22). Tym samym „możliwość rejestracji obrazu i dźwięku, o której mowa w art. 61 ust. 2, zakłada [...] obowiązek stworzenia obserwatorom technicznych możliwości udziału i rejestracji obrad” (M. Safjan, Nota do art. 61, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, uwaga nr 4). Obowiązkiem organizatora posiedzenia jest takie jego przeprowadzenie, które umożliwia bierny (tj. bez możliwości zabierania głosu) udział publiczności oraz – co konieczne – wyznaczenie rozsądnej liczby miejsc dla przybyłej publiczności. Jak podkreślał Wojciech Sokolewicz, „twórcy konstytucji stworzyli świadomie najsilniejszą prawnie, bo

konstytucyjną gwarancję wstępu publiczności na posiedzenia” (W. Sokolewicz, Nota do art. 61, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom IV*, Warszawa 2005, uwaga nr 3). Z kolei uprawnienie do rejestracji dźwięku i obrazu przysługuje każdemu obecnemu na posiedzeniu.

## **1.2. Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t. jedn. Dz.U. 2016, poz. 1610.**

- 1.2.1. **Art. 3 ustawy:** Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów.
- 1.2.2. **Art. 4 ustawy:** Posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu.
- 1.2.3. **Art. 13 ust. 1:** Posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani.
- 1.2.4. **Art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6,** które przewidują, że w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów uczestniczyć m.in. w rozpatrywaniu projektów ustaw oraz uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe.

## **1.3. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32 ze zm.**

- 1.3.1 **Art. 7 ust. 5:** Obecność posła na posiedzeniu Sejmu jest potwierdzana na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia do czasu zakończenia obrad oraz poprzez potwierdzony wydrukami udział w głosowaniach.
- 1.3.2. **Art. 10 ust. 1 pkt. 1, 5 i 12,** przewidujące, że Marszałek Sejmu stoi na straży praw i godności Sejmu, czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów, udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów [...] obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.
- 1.3.3. **Art. 50 ust. 1** ustalający, iż porządek głosowania jest następujący: głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek

taki został postawiony, głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach, głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek w związku z art. 184 ust. 3 pkt 9, przewidujący, że do wniosków formalnych należy wniosek o zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania

**1.3.4. Art. 169 ust. 1** powtarzający wyrażoną w art. 109 ust. 1 zasadę, że Sejm obraduje na posiedzeniach.

**1.3.5. Art. 170 ust. 4** przewidujący, że prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu.

**1.3.6. Art. 172 ust. 1:** Posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu oraz umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

**1.3.7. Art. 175,** który przewiduje, że Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń (ust. 1), Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach (ust. 5).

**1.3.8. Art. 179,** przewidujący, iż Marszałek Sejmu udziela głosu w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia i regulujący tryb zabierania głosu oraz art. 182, przewidujący możliwość zadawania pytań przez posłów.

**1.3.9. Art. 184** przewidujący, że Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją dla zgłoszenia wniosku formalnego (ust. 1), a w następnych ustępach zawierający katalog wniosków formalnych i regulujący tryb procedowania w sprawie wniosku formalnego.

**1.3.10. art. 188** stanowiący, że głosowanie jest jawne i odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia

głosów albo przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne) (ust. 2), a także, iż w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy (ust. 3).

**1.3.11. Art. 190**, powtarzający wyrażoną w art. 120 Konstytucji zasadę, że Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

## **2. Zgodność poszczególnych aspektów posiedzenia z omówionymi wzorcami konstytucyjnymi, ustawowymi i regulaminowymi**

Opiniująca podda analizie poszczególne aspekty dotyczące zarówno samego faktu odbycia, jak i przebiegu części 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej, z punktu widzenia wymienionych i omówionych wyżej wzorców konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych.

### **2.1. Decyzja Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego o „przeniesieniu obrad” do Sali Kolumnowej.**

Jak opiniująca wskazała, zgodnie z art. 109 Konstytucji RP Sejm obraduje na posiedzeniach, zaś stosownie do dyspozycji art. 110 Konstytucji obradom Sejmu przewodniczy Marszałek. Przepis ten znajduje odzwierciedlenie w art. 10 ust. 1 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że Marszałek Sejmu m.in. stoi na straży praw i godności Sejmu i czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu, a także zwołuje posiedzenia Sejmu i przewodniczy jego obradom, do czego nawiązuje z kolei art. 178 Regulaminu, wskazujący, że Marszałek „kieruje” obradami. Choć szereg przepisów Regulaminu Sejmu (w tym m.in. art. 1 ust. 3, stanowiący, że podczas pierwszego posiedzenia Sejmu poseł zajmuje miejsce na sali obrad Sejmu według rozdziału miejsc ustalonego przez Marszałka-Seniora, art. 7 ust. 1 zd. 2, wprowadzający regułę, że na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń, czy art. 172 ust. 1 pkt 3 przewidujący umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu) sugerują, że posiedzenia Sejmu powinny odbywać się w sali posiedzeń, w której posłowie mają stałe, wyznaczone miejsca oraz gdzie znajduje się galeria dla publiczności. Miejszem takim jest z pewnością główna Sala Posiedzeń

Sejmu. Taka dyrektywa nie wynika jednak wprost z Regulaminu. Opiniująca widzi więc możliwość odbycia posiedzenia Sejmu w innym miejscu, gdy przemawiają za tym nadzwyczajne okoliczności. W ocenie opiniującej także przeniesienie posiedzenia w jego trakcie do innej sali nie stanowi samo przez się złamania Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, czy Regulaminu Sejmu. Należy zaznaczyć, że wśród przedstawicieli doktryny pojawiają się jednak niepozbawione pewnych racji głosy przeciwne, np. Marek Chmaj wskazuje, że niedopuszczalna jest zmiana miejsca posiedzenia w jego trakcie i w konsekwencji podnosi, że jeżeli Marszałek Sejmu decyduje, że posiedzenie ma odbywać się w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, to musi takie posiedzenie w innym miejscu wyznaczyć przed jego terminem. Przesłanką dla tego stwierdzenia jest zapewne dążenie do umożliwienia udziału w posiedzeniu organizowanym w innym miejscu wszystkim uprawnionym i zainteresowanym, a także zapewnienie właściwej jego organizacji, czego warunkiem koniecznym jest odpowiednio wcześniejsze przekazanie informacji nie tylko o zwołaniu czy porządku posiedzenia, ale także o miejscu, w którym ma się ono odbywać.

Przyjmując jednak, że samo „przeniesienie” posiedzenia w inne miejsce – szczególnie w ramach tego samego budynku (w tej sytuacji do Sali Kolumnowej) – nie jest wykluczone, to taka decyzja pociąga za sobą niezwykle idące skutki, polegające na obaleniu konstytucyjnych domniemań m.in. co do prawidłowego zawiadomienia o miejscu posiedzenia. Z kolei rezygnacja przez Marszałka Sejmu z użycia do przeprowadzenia głosowań urządzeń do liczenia głosów, z uwagi np. na braki wyposażenia miejsca, w którym posiedzenie się odbywa, obala domniemanie co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań. W sytuacji więc odbywania posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, na Marszałku Sejmu ciąży szczególny obowiązek zapewnienia i wykazania prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalenia wyników głosowań, czemu – w ocenie opiniującej – podczas posiedzenia, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. Marszałek Sejmu Marek Kuchciński nie sprostął, z przyczyn wskazanych w dalszej części opinii.

## **2.2. Kworum i prawidłowość liczenia głosów**

Za dopuszczalną należy także uznać podjętą na podstawie art. 188 ust. 3 Regulaminu decyzję Marszałka co do zarządzenia głosowania przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Tym niemniej, w takiej sytuacji – jak już

wskazano – upadło domniemanie co do kworum, jak i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań. Biorąc pod uwagę okoliczności ujawniane już w trakcie posiedzenia, jak i po jego zamknięciu przez Marszałka, tj. nieobecność w Sali Kolumnowej dwojga spośród wyznaczonych przez Marszałka posłów-sekretarzy (posłanki Elżbiety Borowskiej oraz posła Krystiana Jarubasa) z jednoczesnym brakiem w Sprawozdaniu Stenograficznym z posiedzenia wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce sekretarzami innych posłów, uzasadnione są poważne wątpliwości zarówno co do istnienia kworum jak i prawidłowości liczenia głosów posłów. Zdumienie budzi fakt, że po wyznaczeniu sekretarzy, prowadzący obrady Marszałek Sejmu poprosił posłów-sekretarzy do stołu prezydialnego celem pobrania protokołów głosowania, w żaden sposób nie odnotowując i nie reagując na nieobecność dwojga z nich.

Podobnie ocenić należy zgłaszaną okoliczność, iż niektórzy posłowie na liście obecności podpisywali się już po zakończeniu posiedzenia. Takie postępowanie stoi w rażącej sprzeczności z dyspozycją art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu, stanowiącego, że obecność posła na posiedzeniu Sejmu jest potwierdzana na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia do czasu zakończenia obrad (co jest jedyną metodą stwierdzenia kworum w sytuacji braku wydruków udziału w głosowaniach). Co więcej: samo udostępnienie posłom listy obecności celem złożenia podpisu po zakończeniu obrad stoi w jaskrawej sprzeczności z art. 7 ust. 5 Regulaminu. Osobą odpowiedzialną za wyłożenie listy obecności posłom do podpisu w sposób zgodny z art. 7 ust. 5, a więc jedynie w czasie trwania posiedzenia, jest na mocy art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Marszałek Sejmu.

Co więcej, niewątpliwie podczas obrad w sali Kolumnowej, pomiędzy posłami, znajdowały się osoby niebędące posłami (zgodnie z oświadczeniem Marszałka Sejmu, przekazanym za pośrednictwem mediów, byli to „pracownicy jednego z klubów poselskich”). Posłowie opozycji informowali natomiast, że miejsc siedzących w Sali Kolumnowej jest mniej niż posłów. Te okoliczności potęgują zastrzeżenia co do istnienia kworum, liczenia głosów i podawanych wyników głosowań.

Należy zaznaczyć, że wątpliwości co do kworum były przez posłów zgłaszane w czasie obrad w Sali Kolumnowej (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 65), co nie spowodowało jednak jakiegokolwiek reakcji u prowadzącego obrady.

### 2.3. Prawa posłów: wnioski formalne, oświadczenia

W trakcie posiedzenia w Sali Kolumnowej posłowie, w tym przede wszystkim Sławomir Nitras i Joanna Mucha, ale także poseł Zbigniew Sosnowski, wielokrotnie zgłaszali wolę zabrania głosu, przede wszystkim celem zgłoszenia wniosku formalnego. Poseł Sławomir Nitras (mimo nieudzielenia mu głosu przez Marszałka Sejmu) wypowiedział nawet wniosek o stwierdzenie kworum (co znajduje odzwierciedlenie w *Sprawozdaniu Stenograficznym*, s. 65), a więc wniosek mieszczący się w regulaminowym katalogu wniosków formalnych (184 ust. 3 pkt 11). Wniosek ten nie został przez Marszałka poddany procedowaniu zgodnie z art. 184 ust. 4 i nast. Regulaminu. Poseł Zbigniew Sosnowski zgłaszał wolę wygłoszenia oświadczenia poselskiego, co również zostało przez prowadzącego obrady pominięte (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 69). Posłowie nie zostali także przez Marszałka Sejmu dopuszczeni do głosu celem przedstawienia wniosku formalnego. Takie procedowanie stanowi złamanie nie tylko art. 184 Regulaminu, ale stoi także w sprzeczności z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jak bowiem opiniująca wskazała, charakteryzując przepisy stanowiące wzorce kontroli, z wymienionych unormowań konstytucyjnych wynika, że podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej jest prawo. Prawo stanowione musi być w demokratycznych procedurach. Zasada demokratyzmu oznacza natomiast nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Sejm to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w Sejmie musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Zasada istnienia opozycji to wartość konstytucyjna. Prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się nadto z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem każdy poseł jest wybierany w oparciu o te same reguły, to warunkuje to zakaz różnicowania praw posłów. W tym kontekście należy jako sprzeczne z omawianymi regułami uznać niepoddawanie pod głosowanie wniosków zgłaszanych przez posłów Joannę Muchę i Sławomira Nitrasa (a nawet niedopuszczalnie ich do głosu celem zgłoszenia wniosku), z jednoczesnym poddaniem procedowaniu i głosowanie wniosku posła Jacka Sasina,

doprowadziło to bowiem do bezprawnego i nieuprawnionego różnicowania pozycji i praw posłów. Na Marszałku Sejmu spoczywa ustrojowy: konstytucyjny, ustawowy i regulaminowy nakaz zapewnienia posłom równej możliwości skutecznego wypełniania obowiązków poselskich, tj. przyznania im takich uprawnień i instrumentów, które w rzeczywisty sposób umożliwią im wypełnianie ich obowiązków, w tym oczywiście w realizacji funkcji ustawodawczej.

#### **2.4. Głosowanie poprawek i wniosków mniejszości**

Zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności i legalności budzi także sama treść przegłosowanej poprawki posła Jacka Sasina i co się z tym wiąże – także treść uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, zakładającej że: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości.* W konsekwencji wątpliwości budzą też głosowania przeprowadzone w oparciu o przyjętą regułę. Choć niewątpliwie Prezydium Sejmu, zgodnie z art. 12 pkt 3 Regulaminu Sejmu, dokonuje wykładni Regulaminu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, to z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz istoty wykładni prawa wynika, że z kompetencji tej nie można korzystać z naruszeniem norm konstytucyjnych, ustawowych czy regulaminowych, a – co oczywiste – wynik wykładni dokonywanej przez Prezydium Sejmu w trybie art. art. 12 pkt 3 musi pozostawać w zgodzie z pozostałymi normami składającymi się na porządek prawny. W ocenie opiniującej wykładnia o treści przyjętej przez Prezydium Sejmu pozostaje w sprzeczności z prawem, w tym z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji, które statuują – jak już wskazano – pluralistyczny charakter Sejmu, istnienie i uwzględnianie prawa opozycji (mniejszości) w procedurach sejmowych, w tym w szczególności w procedurach stanowienia ustaw, konstytucyjną ochronę praw opozycji, jednakowość praw posłów. Narusza także konieczność uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Posłowie, zgłaszający w toku procesu ustawodawczego poprawki do projektów ustaw (w tym także jako wnioski mniejszości), oczywiście nie mają gwarancji, iż poprawki te zostaną przez Izbę przyjęte. Muszą jednak mieć gwarancję, że Izba się nimi zajmie. Jest to minimum gwarancji praw posłów



w demokratycznym procesie stanowienia prawa. Łączne przegłosowywanie poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, narusza te zasady, zaś zastosowane kryterium łączenia poprawek celem głosowania jest dowolne i dyskryminujące z punktu widzenia zasad państwa prawa i demokracji i jest przez to niedopuszczalne w demokratycznym procesie ustawodawczym, uniemożliwia bowiem odniesienie się Sejmowi do poszczególnych zgłoszonych poprawek, co do których – przy zachowaniu koniecznych reguł – decyzje poszczególnych posłów i - co za tym idzie - wyniki głosowania mogłyby różnić się od siebie. Stanowi więc także złamanie praw posłów, wynikających z art. 3, art. 13, a przede wszystkim art. 14 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które przyznają posłom prawo do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu oraz uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw.

Takie procedowanie narusza także wynikającą z art. 113 Konstytucji jawność posiedzeń Sejmu w rozumieniu jawności głosowania (umożliwienia wyborcom ustalenia, jak głosowali poszczególni posłowie) oraz wyrażonego w art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obywatel powinien bowiem mieć prawo powziąć informację, jak poszczególni posłowie (i cały Sejm) ustosunkowują się do poszczególnych poprawek, rozpatrywanych w procesie legislacyjnym. Zastosowanie „blokowego” głosowania, w oparciu o dowolne kryterium stanowiska komisji, prawo to udaremniło.

Przyjęta przez Prezydium Sejmu i zastosowana przez Marszałka podczas głosowań interpretacja stoi także w sprzeczności z dyspozycją art. 50 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, który przewiduje, że Marszałek obowiązany jest zarządzić głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Treść przywołanego przepisu zakłada, że jedynym kryterium różnicowania poprawek na potrzeby ich głosowania jest to, czy rozstrzygają one o innych poprawkach, ale nawet ono nie pozwala na głosowanie blokowe, a jedynie decyduje o kolejności. Co więcej, w art. 50 ust. 1 pkt 2 Regulaminu jest mowa o tym, iż Marszałek „jest obowiązany jest zarządzić głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów”, a przyjęta i zastosowana

wykładnia łącznego ich głosowania – w zależności od stanowiska komisji – w ogóle wyłączyła „głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów”, łącząc je celem głosowania zupełnie dowolnie z punktu widzenia kryterium merytorycznego.

Należy wreszcie zaznaczyć, że decyzja o łącznym głosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje to nie jest decyzja co do „zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania”, o którym mowa w art. 184 ust. 1 pkt 9, a która może dotyczyć jedynie wyboru technicznego sposobu głosowania, czyli więc tego, czy ma to być głosowanie elektroniczne, czy za pomocą kart z imieniem i nazwiskiem posłów, czy przez sekretarzy. Decyzja o łącznym głosowaniu jest to raczej kwestia „porządku głosowania”, a nawet samej istoty głosowania, niedopuszczalna do zmiany w trybie art. 184 ust. 1 pkt 9. Co prawda w Regulaminie Sejmu jest przewidziana możliwość łącznego głosowania poprawek, np. w art. 54 ust. 6, gdy po przekazaniu uchwały Senatu zawierającej poprawki do ustawy Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu, to jednak nie można dopuścić, by przesłankę „celowości” oceniać przez pryzmat sposobu ustosunkowania się do nich komisji sejmowych. Ta „celowość” łącznego głosowania musi bowiem mieć charakter merytoryczny (np. nierozzerwalny związek dwóch lub więcej poprawek), nie może natomiast prowadzić do ograniczania praw posłów, w tym w szczególności posłów opozycji, konstytucyjnie chronionych oraz prawa obywateli do informacji.

## **2.5. Prawa posłów: udział w posiedzeniu**

Jeszcze w trakcie obrad w Sali Kolumnowej, podczas odbywających się tam głosowań, posłowie Agnieszka Pomaska i Cezary Tomczyk sygnalizowali, że nie mogą się dostać do Sali. Z kolei posłanka Paulina Hennig-Kłoska sygnalizowała, że uniemożliwia się posłom wejście do Sali Kolumnowej (*Sprawozdanie stenograficzne*, s. 65, podobnie poseł Sławomir Nitras, *Sprawozdanie stenograficzne*, s. 64). Taka sytuacja z pewnością także stanowi – podobnie jak opisana w punkcie 2.3 opinii, odnoszącym się do uniemożliwienia posłom zgłoszenia wniosków formalnych - naruszenie art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5

i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Aktualność zachowują tu uwagi, iż z wymienionych unormowań konstytucyjnych wynika, że podstawą istnienia i funkcjonowania organów i instytucji władzy publicznej jest prawo. Prawo stanowione musi być w demokratycznych procedurach. Zasada demokratyzmu oznacza nie tylko konieczność stanowienia demokratycznego prawa, ale także uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie jego tworzenia. Sejm to organ reprezentacji Narodu, a reprezentacja ta w państwie demokratycznym ma mieć charakter pluralistyczny, co oznacza, że w Sejmie musi znaleźć się miejsce dla opozycji. Co oczywiste więc, opozycja ma pełne prawo, na równych zasadach z posłami ugrupowań rządzących, uczestniczyć w pracach Sejmu i prawo to nie może być ograniczane. Zasada istnienia opozycji to wartość konstytucyjna. Prawa opozycji chronione są konstytucyjnie. Przedstawicielski charakter Sejmu wiąże się z zasadą jednakowej sytuacji jego członków. Skoro bowiem każdy poseł jest wybierany w oparciu o te same reguły, to warunkuje to zakaz różnicowania praw posłów, zarówno prawnego, jak i faktycznego. Naród, jako podmiot zbiorowy składający się z obywateli o różnych poglądach (i interesach), powinien być reprezentowany – także faktycznie - przez ciało wieloosobowe, ponieważ tylko ono może tę różnorodność wyrażać. Należy dodać, że posła obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu (art. 13 ust. 1), a Marszałek Sejmu czuwa nad tokiem prac Sejmu i udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 12 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). W tym przypadku podstawowe prawo posłów do uczestniczenia w obradach Sejmu nie zostało zagwarantowane.

#### **2.6. Jawność posiedzeń Sejmu; prawo do uzyskiwania informacji; prawo wstępu na posiedzenie Sejmu i rejestrowanie jego przebiegu**

Okolicznością notoryjną jest fakt, że uniemożliwiono wstęp na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów. Mogli oni obserwować obrady z korytarza, zza drzwi wiodących do Sali. Taka sytuacja stoi w oczywistej sprzeczności z zasadami i prawami wynikającymi z art. 113 i art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi posiedzenia Sejmu są jawne, „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej

pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Jak opiniująca wskazała w części prezentującej wzorce kontroli konstytucyjności i legalności, prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (a więc m.in. Sejmu), z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu, jest szczególną formą uzyskiwania informacji. Prawo wstępu i rejestracji obrazu i dźwięku z pewnością nie realizuje się poprzez umożliwienie jedynie niepełnej obserwacji obrad zza drzwi. Prawo wstępu obywateli na posiedzenia nakłada obowiązek m.in. udostępnienia obywatelom i innym uprawnionym (w tym dziennikarzom) miejsc na sali posiedzeń lub w miejscu umożliwiającym pełną, niezakłóconą i bezpośrednią obserwację posiedzenia (np. galeria dla publiczności), nie zaś poza nią, przed drzwiami, w sposób uniemożliwiający *de facto* obserwację posiedzenia. Z całą mocą należy podkreślić, że przywołanych zasad konstytucyjnych i praw obywateli nie może przekreślać art. 170 ust. 4 Regulaminu Sejmu, przewidujący, że prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu. Przepis ten ma charakter techniczny i porządkowy, a Marszałek – korzystając z jego dyspozycji – nie może ograniczać, a tym bardziej uchylać konstytucyjnych reguł i praw obywatelskich. Wręcz przeciwnie: w oparciu o jego dyspozycję powinien zapewnić możliwość pełnej i skutecznej obserwacji i rejestrowania przebiegu obrad przedstawicielom mediów. W opiniowanym przypadku poza sporem pozostaje, że obowiązek ten nie został spełniony.

Warto dodać, że możliwość szeroko pojętej rejestracji dźwięku lub obrazu oznacza, że na samą rejestrację organ (Sejm, Marszałek Sejmu) nie wydaje zgody. Możliwość rejestracji obrazu i dźwięku zakłada więc bezwzględny obowiązek stworzenia obserwatorom technicznych możliwości udziału i rejestracji obrad. Obowiązkiem organizatora posiedzenia (Marszałka Sejmu) jest także jego przeprowadzenie, które umożliwia udział publiczności oraz – co konieczne – wyznaczenie rozsądnej liczby miejsc dla przybyłej publiczności. Oczywistym jest, że podczas posiedzenia, które odbyło się 16 grudnia 2016 r. w Sali Kolumnowej wymienione warunki nie zostały zapewnione, co oznacza, że naruszono konstytucyjne prawa obywateli dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej. Należy wskazać, że obowiązek ich realizacji

spoczywa, stosownie do art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 Regulaminu Sejmu, na Marszałku Sejmu. Zaznaczyć trzeba, że regulacje uszczegóławiające i realizujące dyspozycję art. 113 i art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji zawiera Regulamin Sejmu, który w art. 172 przewiduje, że „posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu, umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych”. W opisanej sytuacji, jaka zaistniała podczas obrad w Sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r., doszło zarówno do istotnego utrudnienia (o ile nie uniemożliwienia) prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu, jak i do uniemożliwienia publiczności obserwowania obrad Sejmu (w braku galerii w Sali Kolumnowej należało bowiem w tej Sali wyznaczyć rozsądną liczbę miejsc dla przybyłej publiczności i umożliwić jej wstęp do Sali).

#### **WNIOSKI CO DO POSZCZEGÓLNYCH ASPEKTÓW POSIEDZENIA:**

Podsumowując prowadzone w opinii rozważania, w ocenie opiniującej:

1. Dopuszczalne jest odbycie posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż Sala Posiedzeń, gdy wynika to z nadzwyczajnych okoliczności. Można także przyjąć w takiej sytuacji dopuszczalność zmiany miejsca posiedzenia w jego trakcie. Nakłada ona jednak na Marszałka Sejmu szczególny obowiązek zapewnienia prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalania wyników głosowań, bowiem domniemania co do prawidłowości zawiadomienia o miejscu posiedzenia, co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań przestają obowiązywać.
2. Mimo dopuszczalności podjęcia decyzji co do zarządzenia głosowania przez podniesienie ręki i obliczenia głosów przez sekretarzy, należy mieć na względzie, że powoduje to upadek domniemań co do istnienia kworum i prawidłowości obliczania głosów. Odpowiedzialny za zapewnienie kworum, prawidłowości przebiegu obrad i głosowań jest więc Marszałek Sejmu i to na nim spoczywa ciężar wykazania, iż obrady przebiegały zgodnie z Konstytucją, ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminem Sejmu.

Biorąc pod uwagę, że dwoje posłów spośród wyznaczonych przez Marszałka do obliczania głosów zaprzeczyło, aby było obecnych w Sali Kolumnowej i aby liczyli głosy, a nadto ujawniono okoliczność, iż niektórzy posłowie na liście obecności podpisywali się po zakończeniu obrad, a więc sprzecznie z art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu, zaś w Sali Kolumnowej pomiędzy posłami siedziały osoby niebędące członkami Izby, nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że w Sali Kolumnowej podczas posiedzenia było kworum, że głosy były liczone prawidłowo, a wyniki głosowań podawane zgodnie z rzeczywistością.

3. Marszałek Sejmu, udostępniając posłom listę obecności celem złożenia podpisu po zakończeniu obrad, naruszył art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu. Osobą odpowiedzialną za wyłożenie listy obecności posłom do podpisu zgodnie z art. 7 ust. 5, a więc jedynie w czasie trwania posiedzenia, jest na mocy art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 Regulaminu właśnie Marszałek Sejmu.
4. Niepoddawanie pod obrady wniosku posła Sławomira Nitrasa o stwierdzenie kworum, a także niedopuszczanie posłów Joanny Muchy, Sławomira Nitrasa oraz Zbigniewa Sosnowskiego do głosu celem przedstawienia wniosków formalnych, zgodnie z art. 184 ust. 4 i nast. Regulaminu, stanowi nie tylko złamanie norm regulaminowych, ale i konstytucyjnych (art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106) oraz ustawowych (art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Co więcej, przedstawicielski charakter Sejmu warunkuje konieczność przestrzegania zasady jednakowej sytuacji jego członków. W tym kontekście należy ocenić, iż niepoddawanie pod głosowanie wniosków zgłaszanych przez posłów J. Muchę, S. Nitrasa i Z. Sosnowskiego (a nawet niedopuszczalnie ich do głosu celem zgłoszenia wniosku), z jednoczesnym poddaniem pod obrady wniosku posła Jacka Sasina, doprowadziło do bezprawnego i nieuprawnionego różnicowania pozycji i praw posłów.
5. Treść przegłosowanej poprawki posła Jacka Sasina i co się z tym wiąże – także treść uchwały Prezydium Sejmu w sprawie wykładni art. 184 ust. 3 pkt 9 Regulaminu Sejmu, zakładającej że: *zmiana sposobu prowadzenia głosowania może polegać także na łącznym przegłosowaniu poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez*

*komisje w dodatkowym sprawozdaniu, przy czym jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie należy traktować również wnioski mniejszości w ocenie opiniującej pozostaje w sprzeczności z z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji, które statuują pluralistyczny charakter Sejmu, istnienie i uwzględnianie praw opozycji (mniejszości) w procedurach sejmowych, w tym w szczególności w procedurach stanowienia ustaw, konstytucyjną ochronę praw opozycji, jednakowość praw posłów. Narusza konieczność uwzględniania wymogów demokracji w całym procesie tworzenia prawa. Łączne przegłosowywanie poprawek, w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu, naruszało te zasady, zaś zastosowane kryterium łączenia poprawek celem głosowania było dowolne i dyskryminujące z punktu widzenia zasad państwa prawa i demokracji i przez to niedopuszczalne w demokratycznym procesie ustawodawczym. Stanowiło także złamanie praw posłów, wynikających z art. 3, art. 13, a przede wszystkim art. 14 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, które przyznają posłom prawo do wyrażania swojego stanowiska oraz zgłaszania wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu oraz uczestniczenia w rozpatrywaniu projektów ustaw. Naruszyło również wynikającą z art. 113 Konstytucji zasadę jawności obrad Sejmu i opisane w art. 61 ust. 1 Konstytucji prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, rozumiane jako prawo powzięcia informacji, jak poszczególni posłowie (i cały Sejm) ustosunkowują się do poszczególnych poprawek, rozpatrywanych w procesie legislacyjnym.*

6. Decyzja o łącznym głosowaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje to nie jest decyzja co do „zmiany w sposobie przeprowadzenia głosowania”, o którym mowa w art. 184 ust. 1 pkt 9 i nie może zostać podjęta w trybie wniosku formalnego.
7. Sytuacja, w której posłowie sygnalizują, że nie mogą dostać się do sali, w której odbywają się obrady Sejmu i nie jest im udzielana jakakolwiek pomoc w celu umożliwienia wykonywania obowiązków płynących z mandatu poselskiego, stanowi naruszenie art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106 Konstytucji RP oraz art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Posła obowiązuje obecność

oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu (art. 13 ust. 1), a Marszałek Sejmu jest zobowiązany udzielać posłom niezbędnej pomocy w ich pracy (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 12 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

8. Fakt, iż uniemożliwiono wstęp na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji) i z prawami wynikającymi z 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Tym samym naruszono konstytucyjne prawa obywateli dostępu do informacji o działaniach organów władzy publicznej.

#### **WNIOSKI KOŃCOWE:**

Podsumowując rozważania zawarte w opinii wskazać należy, iż choć samo odbycie posiedzenia Sejmu w innym miejscu niż główna Sala Posiedzeń jest dopuszczalne, gdy wynika to z nadzwyczajnych okoliczności i można przyjąć w takiej sytuacji także dopuszczalność zmiany miejsca posiedzenia w jego trakcie, to nakłada to jednak na Marszałka Sejmu szczególny obowiązek zapewnienia prawidłowości prowadzenia obrad, ustalenia istnienia kworum i ustalenia wyników głosowań, upadają bowiem domniemania co do prawidłowości zawiadomienia o miejscu posiedzenia, co do istnienia kworum i co do prawidłowości wyników poszczególnych głosowań.

Podczas obrad w Sali Kolumnowej doszło do złamania szeregu przepisów Konstytucji RP, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i Regulaminu Sejmu. W szczególności:

1. na skutek zaprzeczenia przez posłów-sekretarzy Elżbietę Borowską oraz Krystiana Jarubasa, aby byli obecni podczas obrad w Sali Kolumnowej oraz ujawnionych okoliczności co do podpisywania się przez posłów na liście obecności (wyłożonej już wówczas posłom do podpisu niezgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu) po zakończeniu obrad, a także obecność pomiędzy posłami osób niewchodzących w skład Izby –



rodzą się poważne wątpliwości co do kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań;

2. przyznana nieobecność posłów-sekretarzy Elżbiety Borowskiej oraz Krystiana Jarubasa, brak w Sprawozdaniu Stenograficznym jakiegokolwiek wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce na funkcję sekretarzy innych posłów oraz brak jakiegokolwiek informacji co do sposobu podziału sali na sektory – rodzi poważne wątpliwości co do poprawności podanych wyników głosowań.

Wątpliwości i naruszenia dodatkowo potęguje okoliczność, iż w zarządzanych głosowaniach brało zazwyczaj udział 236 posłów, a więc jedynie o 6 więcej niż wynosi kworum. Ponieważ posłowie E. Borowska oraz K. Jarubas – jak sami przyznali – nie byli obecni na sali, a z dostępnych przekazów wynika, że co najmniej kilku posłów podpisało się na liście obecności już po zakończeniu obrad (co do nich nie obowiązuje domniemanie, że brali udział w posiedzeniu i w głosowaniach), zastrzeżenia co do zachowania kworum i prawidłowości podawanych wyników głosowań są tym bardziej uzasadnione;

3. jak wynika ze *Sprawozdania Stenograficznego* oraz z przekazów, doszło do istotnych naruszeń praw posłów opozycji, w tym Joanny Muchy, Sławomira Nitrasa, Agnieszki Pomaski, Cezarego Tomczyka i Zbigniewa Sosnowskiego, polegających na uniemożliwieniu posłom zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do Sali Kolumnowej podczas obrad. Taka sytuacja nie tylko godzi w prawa posłów i realizację przez nich uprawnień wynikających z faktu sprawowania przez nich mandatów poselskich, ale także przekreśla istotę Sejmu jako ciała kolegialnego, pluralistycznego, przedstawicielskiego, narusza konstytucyjne prawa opozycji;
4. głosowania poprawek do rozpatrywanych projektów ustaw, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Prezydium Sejmu, na podstawie wniosku posła Jacka Sasina, polegające na łącznym przegłosowywaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu (gdzie jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie traktowano również wnioski mniejszości), stanowiło naruszenie norm konstytucyjnych i regulaminowych, odnoszących się do

procedowania i uchwalania ustaw, a jednocześnie godziło w prawa posłów, w zasadę jawności posiedzeń Sejmu (w rozumieniu jawności głosowań) i w prawo obywateli do informacji. Nie sposób takich głosowań uznać za skuteczne.

5. Uniemożliwienie wstępu na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji), prawem dostępu do informacji publicznej, wynikającym z 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

W ocenie opiniującej tak szeroki wachlarz naruszeń przepisów prawa, w tym przepisów Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu nie pozwala przyjąć, iż spotkanie, które miało miejsce 16 grudnia w Sali Kolumnowej było posiedzeniem Sejmu. Choć – jak wskazano wcześniej – posiedzeniem Sejmu jest zgromadzenie składu izby (posłów), zwołane przez jej organ kierujący w celu obradowania nad sprawami objętymi porządkiem dziennym, to takie zgromadzenie, aby mogło zostać uznane za posiedzenie Sejmu, musi spełniać pewne minimalne standardy. W opiniowanym przypadku standardy te, konieczne i charakterystyczne dla obrad parlamentu w demokratycznym państwie prawnym, zostały naruszone w takim stopniu, że przekreśla to możliwość uznania spotkania w Sali Kolumnowej za posiedzenie Sejmu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że – co do zasady – opiniująca dopuszcza możliwość przeniesienia obrad w inne miejsce poza główną Salę w razie szczególnych okoliczności. Skala naruszeń standardów koniecznych do zachowania podczas prac Sejmu po wznowieniu przez Marszałka obrad w Sali Kolumnowej przekroczyła granice dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Głosowania, które dotyczyły poprawek do procedowanych projektów ustaw i ustaw, a przeprowadzone zgodnie z przyjętą przez Prezydium Sejmu niekonstytucyjną i nielegalną wykładnią, nie były skuteczne. Tym samym w konsekwencji, w ocenie opiniującej, żadne z głosowań przeprowadzonych w Sali Kolumnowej nie zostało przeprowadzone w prawidłowy i skuteczny sposób.