

Warszawa, dnia 27 listopada 2024 r.

BEOS-WPP-1997/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji w sprawie zmiany art. 188 regulaminu Sejmu
(petycja BKSP-155-X-248/24)

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę art. 188 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.), dalej jako: „regulamin Sejmu”, poprzez dodanie do tego przepisu ustępów 3a oraz 3b w następującym brzmieniu:

Art. 188

3a. Poseł może ustanowić na piśmie pełnomocnika do głosowania spośród posłanek sprawujących mandat w bieżącej kadencji Sejmu. Pełnomocnictwo do głosowania przedkłada się Marszałkowi przed rozpoczęciem posiedzenia Sejmu.

3b. Pełnomocnik oddaje głos poprzez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów przy wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów przy wykorzystaniu zastępczej karty identyfikacyjnej. W głosowaniu imiennym przez pełnomocnika używa się kart do głosowania oznaczonych imieniem i nazwiskiem posła oraz jego pełnomocnika.

Autorzy petycji wyrażają przekonanie, że proponowana instytucja pełnomocnika pozwoli na bardziej skuteczne łączenie wykonywania mandatu poselskiego na sali posiedzeń Sejmu z tzw. terenowymi obowiązkami poselskimi.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja obejmuje żądanie zmiany przepisów regulaminu Sejmu. Zgodnie z art. 203 regulaminu Sejmu kompetencje w tym zakresie należą wyłącznie do Sejmu. Zmiana regulaminu Sejmu może nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych lub co najmniej piętnastu posłów¹.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Posłowie zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji są *przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców*. Przywoływany przepis wyraża klasyczne ujęcie mandatu wolnego (nazwanego także mandatem przedstawicielskim). Przepis ten określa dwie podstawowe cechy tego rodzaju mandatu, mianowicie: uniwersalność, która wiąże się z tym, że przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie poszczególne grupy oraz niezależność, która wyklucza jakiegokolwiek prawne możliwości nacisku wyborców na przedstawiciela, w zakresie sposobu i treści sprawowania mandatu². Stosunek przedstawicielstwa, zachodzący między wyborcami a osobami pełniącymi mandat poselski, oparty jest na „udzielonym przez wyborców umocowaniu do reprezentowania woli podmiotu suwerenności i reprezentowania jego interesów”³. Umocowanie to jest konieczne do realizacji praw i obowiązków związanych ze sprawowaniem mandatu.

¹ Zob. P. Chybalski, *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmian w regulaminie Sejmu służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, BAS-WAUiP 2447/16, niepublikowana. Autor opinii szczegółowo omawia problem zakresu możliwości rozpatrzenia petycji zawierającej żądanie dokonania zmian przepisów regulaminu Sejmu przez Komisję ds. Petycji. Wskazuje tam, że w sytuacji, w której Komisja ds. Petycji podzieliłaby zasadność uwzględnienia żądania zmiany przepisów regulaminu Sejmu, powinna, powołując się na art. 126c ust. 3 regulaminu Sejmu, wystąpić w drodze uchwały do Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (jako wyspecjalizowanej w tego typu zagadnieniach) z wnioskiem o rozważenie celowości podjęcia inicjatywy uchwałodawczej w zakresie wskazanym, w petycji.

² L. Garlicki, *Art. 104, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 4. .

³ *Ibidem*, s. 5.

Posługując się za P. Radzewiczem kategoriami konstytucyjnymi, wskazać należy, że komentowane „przedstawicielstwo» ma charakter publicznoprawny, osobisty (nie może być realizowane przez zastępców bądź pełnomocników posła) i rozciąga się na całą kadencję Sejmu; jest nieodwoływalne – nie może zostać cofnięte przez wyborców⁴. Kluczową cechą charakteryzującą mandat przedstawicielski jest jego osobisty, czy jak przyjął L. Garlicki zinstytucjonalizowany charakter⁵. W doktrynie panuje zgodność, co do tego, że sprawowanie mandatu musi być wykonywane bezpośrednio przez deputowanego⁶. Tym samym wyklucza się możliwość istnienia instytucji zastępców posłów. Za niedopuszczalne uznaje się także udzielenie pełnomocnictwa do działania (np. do głosowania) innemu parlamentarzysty⁷.

Z istoty mandatu przedstawicielskiego i szczególnej roli reprezentanta, jaką pełnią posłowie i senatorowie, wyprowadza się istnienie dwóch podstawowych obowiązków nałożonych na parlamentarzystów w art. 13 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁸. Są nimi: *obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani*. Posłowie są uznawani za przedstawicieli Narodu, dlatego obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu jest – jak podkreślił P. Uziębło – „niczym innym jak po prostu sprawowaniem woli suwerena”⁹. Autor ten zwrócił uwagę, że posłowie dobrowolnie wyrazili chęć objęcia mandatu, nie został on im w żaden sposób narzucony. Wobec tego należałoby oczekiwać, że są świadomi znaczenia funkcji przedstawicielskiej, jaką powierzono im do pełnienia w wyborach parlamentarnych¹⁰.

2. Wymóg obecności na posiedzeniach Sejmu i jego organów, a więc także komisji sejmowych, stawiany posłom w art. 13 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, został powtórzony w art. 7 ust. 1 regulaminu Sejmu. Nieusprawiedliwiona absencja posła na posiedzeniach Sejmu i jego organów wiąże się z poniesieniem odpowiedzialności regulaminowej (art. 13 ust. 2 ustawy

⁴ P. Radzewicz, Art. 104, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el.

⁵ L. Garlicki, Art. 104..., s. 5.

⁶ *Ibidem*; E. Gierach, Art. 104, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el; P. Radzewicz, Art. 104, [w:] *Konstytucja...*, LEX/el.

⁷ L. Garlicki, Art. 104..., s. 5.

⁸ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907).

⁹ P. J. Uziębło, Art. 13, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. J. Uziębło, Warszawa 2014, LEX/el.

¹⁰ *Ibidem*.

o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zw. z art. 24 ust. 1 regulaminu Sejmu). W regulaminie Sejmu ustanowiono dwa rodzaje sankcji za naruszenie obowiązku nieobecności¹¹. Obie mają charakter obligatoryjny. Pierwsza sankcja, o której mowa w art. 7 ust. 9 regulaminu Sejmu związana jest z tym, że *[i]nformacje o nieusprawiedliwionych nieobecnościach posłów na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej są jawne*. Druga sankcja ustanowiona została w art. 24 ust. 1 regulaminu Sejmu, w którym przewiduje się obniżenie uposażenia i diety.

Zasady usprawiedliwiania nieobecności posłów w posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowych bądź głosowaniu zostały określone w art. 7 regulaminu Sejmu. W ust. 8 tego przepisu, wśród przyczyn usprawiedliwiających absencje wymieniono:

- 1) *chorobę albo konieczność opieki nad chorym,*
- 2) *wyjazdy zagraniczne lub krajowe z polecenia Sejmu, Marszałka Sejmu lub komisji, akceptowane przez Prezydium Sejmu,*
- 3) *zbieg posiedzeń komisji lub podkomisji, do których poseł należy, jeżeli brał udział w jednym z tych posiedzeń, a w razie zbiegu posiedzenia Sejmu oraz komisji lub podkomisji, z zastrzeżeniem art. 152 ust. 4 - wykonywanie funkcji posła sprawozdawcy lub zabieranie głosu na posiedzeniu Sejmu,*
- 4) *urlop udzielony posłowi przez Marszałka Sejmu, z zastrzeżeniem ust. 10,*
- 5) *inne ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody.*

Przywoływany katalog nie ma charakteru zamkniętego. Zgodnie z tym, co wskazano w art. 7 ust. 8 pkt 5 regulaminu Sejmu, przyczyna usprawiedliwiająca nieobecność posła musi być ważna i jednocześnie niemożliwa do przewidzenia lub nieuchronna. W komentarzu do analizowanego przepisu, za takie przyczyny uznano przykładowo: urodzenie dziecka, pogrzeb członka rodziny lub mediację w konflikcie społecznym¹². W ocenie przedstawicieli doktryny, poza pewnymi, wyjątkowymi sytuacjami, spotkanie z wyborcami w okręgu nie stanowi usprawiedliwienia nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub komisji¹³. Przyjmuje się, że jeśli „poseł mógł przeszkodę przewidzieć i jej uniknąć bez poważnego uszczerbku dla swoich słusznych

¹¹ K. Wojtyczek, *Art. 7, [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 54.

¹² *Ibidem*.

¹³ A. Szmyt, *Nieemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu komisji, [w:] Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Tom 1, Warszawa 2010, s. 37–38.

interesów, to nie mieści się ona w kategorii przeszkody niemożliwej do przewidzenia lub nieuchronnej”¹⁴.

Odwołując się do uzasadnienia żądania będącego treścią opiniowanej petycji, nie sposób uznać, że: „[d]awno omówione spotkanie z władzami lokalnymi, z hierarchami, sponsorami, ba – z mediami” stanowi przyczynę, która spełnia kryteria przeszkody niemożliwej do przewidzenia lub nieuchronnej, usprawiedliwiającej nieobecność posła na posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź głosowaniu. W konsekwencji, nie można wykluczyć, że nieobecność z powodów wskazanych w uzasadnieniu petycji w świetle obowiązujących przepisów, stanowiłaby nieobecność nieusprawiedliwioną, pociągającą za sobą ryzyko poniesienia odpowiedzialności regulaminowej. Trudno także bez zastrzeżeń przyjąć, że wykazana przez Autorów petycji potrzeba wprowadzenia proponowanych w petycji zmian jest realna i znajduje uzasadnienie.

3. Ustawowy wymóg czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu i jego organów obejmuje, m.in. obowiązek głosowania. Przepisy określające zasady głosowania podczas posiedzeń Sejmu i komisji sejmowych reguluje regulamin Sejmu. W akcie tym podkreśla się, że *udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych* należy do podstawowych obowiązków posła (art. 7 ust. 4 pkt 1 regulaminu Sejmu). Nieusprawiedliwiony brak udziału w głosowaniu pociąga za sobą ryzyko poniesienia konsekwencji o charakterze finansowym, związanym z obniżeniem uposażenia oraz diety poselskiej. W myśl art. 24 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu: *1. Marszałek Sejmu zarządza obniżenie uposażenia i diety parlamentarnej albo jednego z tych świadczeń, jeżeli tylko ono przysługuje posłowi: 1) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub za niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań 2) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym.* W doktrynie przyjmuje się, że przy obliczaniu współczynnika absencji w głosowaniach nie uwzględnia się głosowań na posiedzeniach organów Sejmu, w szczególności komisji sejmowych¹⁵.

¹⁴ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 54.

¹⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, Art. 24, [w:] *Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 138.

W krajowym systemie prawnym nie ma przepisów, które dopuszczałby możliwość głosowania przez pełnomocnika, na podstawie pisemnego upoważnienia do dokonywania konkretnej czynności za nieobecnego posła¹⁶. W doktrynie przyjmuje się, że „[p]oseł zawsze zobowiązany jest do głosowania osobistego”¹⁷, uwaga ta odnosi się zarówno do głosowań przeprowadzanych na posiedzeniach plenarnych Sejmu, jak i na posiedzeniach komisji sejmowych.

Sposób głosowania na posiedzeniach plenarnych określony został w art. 188 regulaminu Sejmu (w myśl art. 163a ust. 4 regulaminu Sejmu, przepis art. 188 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 znajduje odpowiednie zastosowanie do głosowań przeprowadzanych na posiedzeniach komisji). W przepisie tym przyjęto, że głosowania są jawne i odbywają się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, jest niemożliwe, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy. Drugi sposób polega na użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła, tzw. głosowanie imienne. Warunki dopuszczające przeprowadzenie głosowania imiennego zostały wskazane w art. 188 ust. 4 regulaminu Sejmu¹⁸.

Nawiązując do propozycji zmiany regulaminu Sejmu wysuwanej przez Autorów petycji, zauważyć należy, że obecnie „[p]ostępowanie polegające na pozostawieniu kolegom karty uruchamiającej aparaturę do głosowania jest w Polsce uważane zgodnie za naruszenie prawa”¹⁹. A konkretnie normy prawnokarnej dotyczącej zakazu przekraczania uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych, o którym mowa w art. 231 Kodeksu karnego²⁰, względnie normy ustanawiającej zakaz poświadczania nieprawdy w dokumencie co do okoliczności mającej znaczenie prawne –

¹⁶ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 54.

¹⁷ P. Radziejewicz, *Art. 163a, [w:] Komentarz do regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 780.

¹⁸ Zgodnie z art. 188 ust. 4 regulaminu Sejmu: *O przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Głosowanie imienne odbywa się przy wykorzystaniu przygotowanej w tym celu urny; posłowie kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu, wrzucają swoje kartki do urny. Otwarcia urny oraz obliczenia głosów dokonuje pięciu, wyznaczonych przez Marszałka Sejmu, sekretarzy Sejmu.*

¹⁹ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 54.

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.).

art. 271 Kodeksu karnego²¹. Nie ulega wątpliwości, że głos oddany za nieobecnego posła jest nieważny. W praktyce parlamentarnej wystąpiły sytuacje, w których posłowie – z naruszeniem obowiązujących zasad – głosowali za innych, nieobecnych posłów²². Zachowania te były przedmiotem postępowań karnych. O ile kwalifikacja tych czynów jako zabronionych nie rodziła większych wątpliwości, o tyle kwestią sporną okazała się możliwość wymierzenia sankcji posłowi, który głosował w ten sposób za innego posła²³. Nie wchodząc w szczegóły konkretnych przypadków, zaznaczyć należy, że co do zasady zarówno organy Sejmu, jak i sądy nie traktowały tego rodzaju działań jako czynów mieszczących się w zakresie wykonywania mandatu poselskiego.

Na podstawie powyższych uwag należy raz jeszcze zaznaczyć, że czynny udział w posiedzeniach Sejmu i jego organów stanowi podstawowy obowiązek każdego posła. W ramach czynnego udziału w pracach Sejmu, sprawujący mandat poselski są zobowiązani do osobistego uczestnictwa w głosowaniach przeprowadzanych zarówno na posiedzeniach plenarnych Sejmu, jak i posiedzeniach komisji sejmowych. Tym samym uchylenie się od tego obowiązku, jak podnosi P. Radzewicz, „stoi w sprzeczności ze ślubowaniem poselskim²⁴ [...] i z istotą mandatu przedstawicielskiego [...]”²⁵.

Odnosząc powyższe uwagi do propozycji zmiany przepisów regulaminu Sejmu, polegającej na wprowadzeniu instytucji pełnomocnika posła do głosowania, należy zaznaczyć, że proponowane rozwiązanie budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności m.in. z art. 104 ust. 1 Konstytucji i pozostaje niespójna z art. 13 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Co więcej, w uzasadnieniu petycji nie wyjaśniono jakie racje przemawiają za możliwością udzielenia pełnomocnictwa do głosowania wyłącznie posłankom. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie tego wyboru, co więcej wprowadzenie go, mogłoby powodować wątpliwości na tle konstytucyjnej zasady równości.

²¹ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat głosowania za nieobecnego posła*, BAS-WAKiU-209/18, opinia niepublikowana.

²² Szczegółowo o większości takich przypadków w: *ibidem*.

²³ K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 54.

²⁴ Zgodnie z art. 104 ust. 2 Konstytucji: *Przed rozpoczęciem sprawowania mandatu posłowie składają przed Sejmem następujące ślubowanie: "Uroczyste ślubuję rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Ślubowanie może być złożone z dodaniem zdania "Tak mi dopomóż Bóg".*

²⁵ P. Radzewicz, *Art. 163a...*, s. 780.

V. Wnioski

W przedłożonej petycji postuluje się zmianę regulaminu Sejmu, w zakresie w jakim dotyczy on sposobu głosowania na posiedzeniu Sejmu. Autorzy petycji proponują wprowadzenie instytucji pełnomocnika posła. Pełnomocnik ten, wybierany spośród posłanek sprawujących mandat bieżącej kadencji Sejmu, miałby na piśmie uzyskać pełnomocnictwo do głosowania za nieobecnego posła. Wysuwana przez Autorów petycji propozycja legislacyjna budzi wątpliwości co do zgodności, m.in.: z art. 104 ust. 1 Konstytucji i pozostaje niespójna z art. 13 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła. Nie powtarzając uwag przedstawionych w IV punkcie niniejszej opinii, należy zwrócić uwagę, że propozycja głosowania przez pełnomocnika posła, jest nie do pogodzenia z istotą mandatu przedstawicielskiego, z którego wynika nakaz osobistego sprawowania mandatu poselskiego.

Autor:

Wioleta Wasil-Rusecka

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory: *petycja, głosowanie, poseł.*

Weryfikacja: W. Odrowąż-Sypniewski