OPINIE

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 6(161)/2020, s. 189–194; <https://doi.org/10.31268/PS.2020.86>

1*

W sprawie sposobu głosowania podczas posiedzeń komisji bądź podkomisji prowadzonych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość

Przedmiotem opinii jest prawna ocena trybu głosowania, a także potwierdzania obecności podczas posiedzeń komisji sejmowych, w których część posłów uczestniczy w sposób tradycyjny (osobiście na sali obrad), a część w sposób zdalny w trybie odpowiednich przepisów w dziale IIIa regulaminu „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Zdaniem autora przepisy ww. działu, mimo szczegółowości regulacji, nie dają wyczerpującej odpowiedzi na pytanie o tryb przeprowadzania „mieszanych” posiedzeń komisyjnych, tj. z częściowo zwykłym, a częściowo zdalnym udziałem posłów. Stąd w pewnym zakresie konieczna jest interpretacja przepisów z zastosowaniem wykładni funkcjonalnej.

SŁOWA KLUCZOWE: regulamin Sejmu, komisja sejmowa

On the voting procedure in committee or subcommittee sittings conducted with the use of electronic means of communication enabling remote communication

The subject of the opinion is the legal assessment of voting procedure, as well as confirmation of presence at such committee sittings, in which some Deputies partake in a traditional way (in person in the meeting room), while others take advantage of a remote participation on the basis of Part III of the Standing Orders of the Sejm titled “Sittings of the Sejm, committees and subcommittees with the use of electronic means enabling remote communication”. The author of the opinion claims that rules of the above part of the Standing Orders, despite their detailed scope, do not provide a complete answer to the question about the way of conducting “mixed” committee sittings, i.e., with a partial traditional participation of Deputies and a partial remote one. Thus it is necessary to apply, to some extent, a functional legal interpretation.

KEY WORDS: the Standing Orders of the Sejm, committee

* Opinia prawna została sporządzona 23 czerwca 2020 r. (przyp. red.).

I. Tezy opinii

1. W przypadku posiedzenia komisji (podkomisji) prowadzonego w trybie określonym w art. 198j ust. 1 regulaminu Sejmu [dalej: rS] posłowie mają prawo do udziału w obradach w sposób tradycyjny, tj. poprzez osobiste stawiennictwo w sali, w której prowadzone jest posiedzenie. W takiej sytuacji biorą oni udział w głosowaniu w jeden ze zwykłych sposobów regulaminowych określonych w art. 163 ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 rS (tj. przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów bądź, o ile przeprowadzenie głosowania w taki sposób nie jest możliwe, przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez upoważnione do tego osoby, w praktyce — przez pracowników sekretariatu danej komisji).

2. W sytuacji, gdy część posłów uczestniczy w głosowaniu w formie tradycyjnej, a pozostała część korzysta z możliwości głosowania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, konieczne jest ustalenie wyników głosowania w taki sposób, żeby uwzględnić głosy oddane w każdej z tych form głosowania. Przedstawiona w treści zlecenia praktyka stosowana przez przewodniczących komisji w pełni koresponduje z tym stanowiskiem.

3. Kwestia potwierdzania przez posłów obecności na posiedzeniach komisji (podkomisji) prowadzonych w warunkach normatywnych określonych w dziale IIIa regulaminu została uregulowana zarówno w art. 198k ust. 1 rS, jak i w art. 198m w zw. z art. 198c ust. 3 rS, przy czym obie podstawy normatywne różnią się kręgiem adresatów (art. 198k ust. 1 odnosi się do wszystkich posłów uczestniczących w posiedzeniu, a art. 198m w zw. z art. 198c ust. 3 jedynie do tych posłów, którzy uczestniczą w posiedzeniu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość).

4. Stosując wykładnię funkcjonalną, należałoby się opowiedzieć za pierwszeństwem rozwiązania zawartego w art. 198m w zw. z art. 198c ust. 3 rS, tj. uznać, że nakaz potwierdzania obecności na posiedzeniach komisji (podkomisji) poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania (wspartego wydrukami udziału w głosowaniach) odnosi się wyłącznie do tych posłów, którzy korzystają ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. W konsekwencji należałoby przyjąć, że posłowie, którzy uczestniczą w posiedzeniu komisji (podkomisji) w sposób tradycyjny, potwierdzają swoją obecność podpisem na liście obecności (art. 7 ust. 6 rS stosowany odpowiednio na mocy ogólnego odesłania zawartego w art. 198a ust. 6 rS).

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena dopuszczalności stosowania „dualnej» formy głosowania (podejmowania uchwał) przez komisję lub podkomisję sejmową na podstawie art. 198k ust. 1 regulaminu Sejmu”. W treści zlecenia wyjaśniono, że „w szczególności zagadnienie odnosi się do sytuacji, w której komisja lub podkomisja obraduje

na posiedzeniu zwołanym przez Marszałka Sejmu w trybie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu, a przewodniczący komisji podaje wyniki głosowania, odczytując ilość głosów oddanych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość i dodaje do tych wyników głosy oddane w sposób tradycyjny, czyli przez podniesienie ręki przez niektórych posłów obecnych na sali obrad”.

Zakres opinii jest ściśle związany z zarysowanym wyżej zagadnieniem. W szczególności opinia nie obejmuje omówienia kwestii ogólnych, choćby oceny dopuszczalności prowadzenia obrad komisyjnych w tzw. trybie zdalnym.

III. Obrady komisji (podkomisji) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość

Przewidziana w art. 198j ust. 1 regulaminu Sejmu możliwość prowadzenia posiedzenia komisji bądź podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość została wprowadzona nowelą regulaminu z 26 marca 2020 r. (M.P. poz. 327) jako jedno z rozwiązań zawartych w nowym dziale IIIa regulaminu „Posiedzenia Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Nie ulega wątpliwości, że nowa forma przeprowadzania posiedzenia komisyjnego, podobnie do posiedzeń plenarnych izby czy obrad pozostałych organów Sejmu, ma charakter nadzwyczajny, ściśle związany z aktualną sytuacją epidemiczną w kraju. Świadczy o tym powiązanie zakresu zastosowania działu IIIa regulaminu ze stanami nadzwyczajnymi oraz stanem epidemii.

Jedną z cech charakterystycznych obrad prowadzonych w sposób opisany w art. 198j ust. 1 rS jest przyznanie posłom prawa do złożenia do Marszałka Sejmu wniosku o dostęp do środków technicznych umożliwiających tego rodzaju udział w posiedzeniu komisji czy podkomisji (art. 198j ust. 3 rS). Oznacza to, że każdy z posłów zachowuje prawo do uczestniczenia w posiedzeniu w „zwykły” sposób, tj. osobistego stawiennictwa w sali, w której ma odbyć się posiedzenie komisji (podkomisji). Oznacza to, że co do zasady posiedzenia komisji (podkomisji) odbywające się w reżimie prawnym ukształtowanym przywołanymi przepisami mogą toczyć się w taki sposób, iż część posłów uczestniczących w obradach może znajdować się w sali obrad, zaś pozostała część — w innym miejscu, biorąc udział w posiedzeniu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Zgodnie z art. 198m rS do posiedzeń komisji i podkomisji w omawianym trybie stosuje się odpowiednio m.in. art. 198c ust. 1 rS, co oznacza, że udział posła w posiedzeniu komisji (podkomisji) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość jest równoprawny z innymi formami udziału w posiedzeniu i nie może powodować wyłączenia bądź ograniczenia praw posła określonych w przepisach prawa. Ponadto warto dodać, że zgodnie z art. 198a ust. 6 rS do posiedzeń organów Sejmu w trybie, o którym

mowa art. 198j ust. 1, stosuje się odpowiednio „zwykłe” rozwiązania regulaminowe dotyczące posiedzeń komisyjnych i podkomisyjnych (tj. w szczególności dział II rozdział 14 regulaminu Sejmu „Posiedzenia komisji sejmowych”), chyba że przepisy działu IIIa regulaminu stanowią inaczej.

IV. Głosowanie podczas posiedzenia komisji (podkomisji) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość

Kwestia przeprowadzania głosowań podczas posiedzeń komisji (podkomisji) prowadzonych w przedstawionym trybie została w działle IIIa rS uregulowana w art. 198m poprzez nakaz odpowiedniego stosowania art. 198g, odnoszącego się do głosowań podczas posiedzenia plenarnego. A zatem podczas obrad komisyjnych (podkomisyjnych) dopuszczalne jest odbywanie głosowań z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość (art. 198g ust. 1 rS), a oddanie głosu w ten sposób jest równoznaczne z oddaniem głosu w „zwykły” sposób, określony w art. 163 ust. 4 w zw. z art. 188 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 rS (tj. przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów bądź, o ile przeprowadzenie głosowania w taki sposób nie jest możliwe, przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez upoważnione do tego osoby, w praktyce pracowników sekretariatu danej komisji). Poza wskazaną możliwością oddania głosu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość przepisy działu IIIa regulaminu odnoszą się do kwestii głosowania zawartej we wspomnianym w treści zlecenia art. 198k ust. 1 rS, zgodnie z którym poseł potwierdza swoją obecność na posiedzeniu komisji lub podkomisji prowadzonym z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydruki udziału w głosowaniach.

Uwzględniając fakt, że udział posła w posiedzeniach komisji (podkomisji) z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość nie jest obowiązkiem posła, lecz może on wziąć udział w obradach w sposób tradycyjny, należy stwierdzić, że co do zasady dopuszczalne jest przeprowadzanie głosowania w sposób określony w zleceniu mianem „głosowania dualnego”, tj. jednocześnie przy wykorzystaniu ww. środków oraz jednej ze „zwykłych” form głosowania. Pierwszy ze sposobów umożliwiałby oddanie głosu posłom, którzy nie znajdują się w sali obrad komisji (podkomisji), korzystając z omawianej, extraordinarynej formy udziału w posiedzeniu, a drugi pozostałym posłom. W opisanej sytuacji bezspornie konieczne jest ustalenie wyników głosowania w taki sposób, że uwzględni się zarówno głosy oddane z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, jak i oddane w jeden ze sposobów tradycyjnych. Przedstawiona w treści zlecenia praktyka stosowana przez przewodniczących komisji w pełni koresponduje z ww. stanowiskiem.

V. Wykładnia art. 198k ust. 1 regulaminu Sejmu

Jak się wydaje, źródłem wątpliwości leżących u podstaw przedmiotowego zlecenia jest przywołane wyżej rozwiązanie zawarte w art. 198k ust. 1 rS, w myśl którego potwierdzenie obecności posła na posiedzeniu komisji (podkomisji) prowadzonym w warunkach normatywnych określonych w dziale IIIa regulaminu następuje poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydruki udziału w głosowaniach. *Prima facie* można byłoby twierdzić, że przepis ten pośrednio wymusza na wszystkich posłach biorących udział w głosowaniu wybór formy głosowania z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Głosowanie w sposób tradycyjny, tj. bez zalogowania się do systemu, uniemożliwiłoby bowiem potwierdzenie obecności w obradach.

Odnosząc się do zarysowanej kwestii, należy przyznać, że art. 198k ust. 1 może wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Analogiczne rozwiązanie dotyczące potwierdzania obecności posłów na posiedzeniach plenarnych izby, art. 198c ust. 3 rS, stanowi, że jedynie ci posłowie, którzy korzystają ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość, potwierdzają swoją obecność na posiedzeniu Sejmu poprzez zalogowanie się w systemie do głosowania oraz wydruki udziału w głosowaniach. Z kolei w myśl ogólnego odesłania do stosowania zwykłych przepisów regulaminowych, zawartego w przywołanym wcześniej art. 198a ust. 6 rS, posłowie, którzy uczestniczą w posiedzeniu plenarnym w sposób tradycyjny, potwierdzają swoją obecność na dotychczasowych zasadach, tj. podpisując się na liście obecności oraz poprzez potwierdzony wydrukami udział w głosowaniach (art. 7 ust. 5 rS). Natomiast w przypadku obrad komisyjnych (podkomisyjnych) prowadzonych w reżimie prawnym określonym przepisami działu IIIa regulaminu analizowany art. 198k ust. 1 rS zdaje się znajdować zastosowanie do wszystkich posłów biorących udział w obradach. Krąg adresatów normy prawnej ustanowionej tym przepisem obejmuje bowiem „posłów”, a nie wyłącznie „posłów korzystających ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość”. Tym samym *prima facie* wyłączone zostaje stosowanie art. 7 ust. 6 rS, zgodnie z którym poseł potwierdza swoją obecność na posiedzeniu komisji lub podkomisji podpisem na liście obecności.

Mimo przedstawionej odmienności redakcyjnej cechującej art. 198c ust. 3 oraz art. 198k ust. 1 rS należy jednak przyjąć, że posłowie, którzy biorą udział w obradach komisji (podkomisji) w sposób tradycyjny, mogą potwierdzić swoją obecność w trybie art. 7 ust. 6 rS, a zatem nie muszą logować się do systemu głosowania. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że we wspomnianym już art. 198m rS nakazuje się odpowiednie stosowanie do posiedzenia komisji lub podkomisji prowadzonego z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość m.in. art. 198c ust. 3 rS. Oznacza to, że normatywne podstawy potwierdzania obecności na posiedzeniach komisji (podkomisji) prowadzonych w trybie określonym w dziale IIIa regulaminu zostały skonstruowane w sposób stanowiący przykład tzw. luki konstrukcyjnej. Zagadnienie to zostało bowiem uregulowane zarówno w art. 198k

ust. 1 rS, jak i w art. 198m w zw. z art. 198c ust. 3 rS, przy czym, jak już wspomniano, obie podstawy normatywne różnią się kręgiem adresatów. Taki stan rzeczy zdaje się skłaniać do wysunięcia postulatu dokonania przez Sejm odpowiedniej korekty legislacyjnej, aczkolwiek wydaje się, że na gruncie aktualnego stanu prawnego w wyniku zastosowania wykładni funkcjonalnej należałoby się opowiedzieć za pierwszeństwem rozwiązania zawartego w art. 198m w zw. z art. 198c ust. 3 rS, tj. uznać, że nakaz potwierdzania obecności na posiedzeniach komisji (podkomisji) poprzez załogowanie się w systemie do głosowania (wspartego wydrukami udziału w głosowaniach) odnosi się wyłącznie do tych posłów, którzy korzystają ze środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Takie rozwiązanie koresponduje bowiem ze wspomnianym wcześniej podstawowym założeniem normatywnym cechującym obrady w trybie działu IIIa regulaminu, tj. przyjęciem, że możliwość udziału w obradach z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość ma charakter fakultatywny, tj. nie wyłącza możliwości udziału w obradach w sposób tradycyjny.

*Piotr Chybalski**

* **Dr Piotr Chybalski**, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, piotr.chybalski@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7703-1767>