

BEZPRAWNOŚĆ  
NAKAZU ZAMASKOWANIA  
POSŁÓW NA SEJM RP

EKSPERTYZA



Warszawa 2021

## **Spis treści:**

### **Ekspertyza 1**

Autor: prof. dr hab. Marek Chmaj

Źródła prawa	4
Wykaz skrótów	6
Przedmiot opinii	6
Analiza prawna	7
Konkluzje	15

### **Ekspertyza 2**

Autor: dr hab. Sabina Grabowska, prof. nadzw.  
(Biuro Analiz Sejmowych, sygnatura BAS-2504/21A)

Źródła prawa	17
Wykaz skrótów	18
Przedmiot opinii	18
Analiza prawna	19
Konkluzje	24

# **Ekspertyza 1**

Autor: prof. dr hab. Marek Chmaj

## OPINIA

*w przedmiocie:*

**dopuszczalności nałożenia na posłów, w drodze zarządzenia Marszałka Sejmu, obowiązku zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu przy pomocy maseczki**

*sporządzona przez:*

**prof. dra hab. Marka Chmaja, radcę prawnego**

*na zlecenie:*

**Grzegorza Brauna, posła na Sejm IX kadencji**

Warszawa, 12 października 2021 r.

### I. ŹRÓDŁA PRAWA

- |      |   |
|------|---|
| (1). | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (2). | Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2021 r., poz. 1372);                          |
| (3). | Ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018 r., poz. 1799);          |
| (4). | Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2020 r., poz. 1444 ze zm.);                          |

- |       |   |
|-------|---|
| (5).  | Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020 r., poz. 920 ze zm.);   |
| (6).  | Ustawa z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2000 r., poz. 1845 ze zm.);   |
| (7).  | Ustawa z dn. 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2019 r., poz. 1464 ze zm.);  |
| (8).  | Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021 r., poz. 483 ze zm.);   |
| (9).  | Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021 r., poz. 861 ze zm.);         |
| (10). | Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 4 z dn. 16 marca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 27. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.);                         |
| (11). | Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 5 z dn. 30 marca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 27. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.); |
| (12). | Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 7 z dn. 12 kwietnia 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 28. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.);                      |
| (13). | Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 8 z dn. 4 maja 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 29. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.);                           |
| (14). | Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 9 z dn. 18 maja 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.);                          |

- (15). Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 11 z dn. 14 czerwca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepubl.).

## II. WYKAZ SKRÓTÓW

(1).	„k.k.”	Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny;
(2).	„Konstytucja RP”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.;
(3).	„Regulamin Sejmu”	Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
(4).	„Rozporządzenie ws. ograniczeń”	Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii;
(5).	„u.s.g.”	Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
(6).	„u.w.m.p.s.”	Ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

## III. PRZEDMIOT OPINII

Niniejsza opinia prawna ma na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) czy Marszałek Sejmu jest uprawniony do wydawania zarządzeń, które nakładają na posłów na Sejm obowiązek zakrywania ust i nosa maseczką w określonych pomieszczeniach na terenie Sejmu?
- 2) czy niedostosowanie się przez posła do treści takiego zarządzenia może skutkować powstaniem po jego stronie odpowiedzialności regulaminowej?

## IV. ANALIZA PRAWNA

### 1. Stan sprawy

Zleceniodawca jest posłem na Sejm IX kadencji.

W związku z sytuacją epidemiczną na terenie kraju, Marszałek Sejmu wydała szereg zarządzeń w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych, dotyczących kolejnych posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Każde z zarządzeń zostało wydane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym Marszałek Sejmu *sprawuje pieczęć nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej.*

Wszystkie zarządzenia przewidywały również, że posłowie przebywający podczas obrad w określonych w zarządzeniu pomieszczeniach, obowiązani są do zakrywania ust i nosa przy pomocy maseczki. W zarządzeniu nr 11 przewidziano zwolnienie z nakazu zakrywania ust i nosa tych posłów, którzy nie mogą tego uczynić z przyczyn określonych w § 25 ust. 4 pkt 4 Rozporządzenia ws. ograniczeń, pod warunkiem wcześniejszego poinformowania o tym fakcie Marszałka Sejmu.

Zleceniodawca nie dostosowuje się do ww. zarządzeń w zakresie, w jakim przewidują one obowiązek zasłaniania ust i nosa maseczką w pomieszczeniach wyszczególnionych w zarządzeniach. W związku z powyższym, organy Sejmu wielokrotnie podejmowały w stosunku do Zleceniodawcy środki regulaminowe w postaci:

- 1) wykluczenia z posiedzeń Sejmu przez Marszałka, na podstawie art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu, utrzymanego uchwałami Prezydium Sejmu, wydanymi na podstawie art. 175 ust. 6 Regulaminu Sejmu;
- 2) obniżenia uposażenia poselskiego przez Prezydium Sejmu na mocy uchwał wydanych na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 175 ust. 4 Regulaminu Sejmu, z uwagi na naruszenie porządku Sejmu (art. 22b Regulaminu Sejmu), polegające na niekorzystaniu z maseczki ochronnej, co stanowiło naruszenie:

- a) podjętej w dn. 6 października 2020 r. decyzji Prezydium Sejmu (uchwała nr 37 Prezydium Sejmu z dn. 20 października 2020 r.);
- b) zarządzenia Marszałka Sejmu (uchwała nr 10 Prezydium Sejmu z dn. 4 maja 2021 r.).

W świetle powyższego powstaje pytanie, czy Marszałkowi Sejmu przysługuje kompetencja do wydania zarządzenia o wskazanej treści oraz czy niezastosowanie się przez posła na Sejm do tego zarządzenia może stanowić podstawę do zastosowania wobec niego środków regulaminowych w postaci wykluczenia z posiedzenia Sejmu oraz obniżenia uposażenia.

## **2. Nakaz zakrywania ust i nosa przez posła na Sejm w świetle Konstytucji RP**

Na wstępie należy rozważyć kwestie dopuszczalności nałożenia omawianego obowiązku w świetle wolności osobistej jednostki i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), jak również w świetle swobody sprawowania mandatu poselskiego (art. 104 ust. 1 Konstytucji RP).

Stosownie do art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, *Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Przez wolność osobistą należy rozumieć możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym, nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie* (P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016, LEX/el., komentarz do art. 41, pkt 3). Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP, *Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym*. Istota tej wolności polega na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki, zwłaszcza wówczas gdy dochodzi do podjęcia przez nią decyzji (P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, komentarz do art. 47, pkt 3). Jak stanowi wreszcie art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, *Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje*. Wolność, do której odwołuje się przepis, polega na swobodzie podejmowania aktów woli i wyboru; odnosi się zarówno do sfery zewnętrznej aktywności (swoboda decydowania o sposobie swojego postępowania czy zachowania się, czyli wyznaczania sposobu swego oddziaływania na świat zewnętrzny), jak również do sfery bezpieczeństwa i integralności osobistej (co wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki) (L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, komentarz do art. 31, pkt 11). W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uregulowano dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenie wprowadzić można jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest ono niezbędne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.



Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zasłaniania ust i nosa ingeruje w sferę wolności osobistej i prawa jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym, jak również w ogólną zasadę wolności osobistej. Mając to na uwadze, wprowadzenie takiego nakazu musi opierać się na wyraźnej podstawie ustawowej oraz musi spełniać ogólne wymogi dla ograniczeń wolności i praw, wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (tak np. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dn. 17 lutego 2021 r., sygn. II SA/Go 11/21, LEX nr 3137682). Innymi słowy, akt rangi ustawowej musi wprost przewidywać dopuszczalność wprowadzenia nakazu o omawianej treści.

Już z tego względu uznać należy, że obowiązek zakrywania ust i nosa na terenie Sejmu nie znajduje podstawy ustawowej. Jakkolwiek Sejmowi przysługuje szeroka autonomia regulaminowa, to próżno w tym akcie szukać wyraźnej podstawy do nałożenia na osoby przebywające na terenie Sejmu obowiązku noszenia maseczek. Wprowadzenie przez Marszałka Sejmu obowiązku zasłaniania ust i nosa przez osoby przebywające na terenie Sejmu może zatem pozostawać w sprzeczności z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 31 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Dopuszczalność nałożenia omawianego nakazu w stosunku do parlamentarzystów ulega jeszcze dalej idącemu zaostreniu z uwagi na charakter sprawowanej przez nich funkcji publicznej.

Zgodnie z art. 104 ust. 1 Konstytucji RP, *Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców*. W doktrynie wskazuje się na trzy zasadnicze cechy mandatu parlamentarnego: uniwersalność, niezależność i nieodwołalność (por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 241). Poseł ma działać zgodnie ze swoją wolą i sumieniem, ale w interesie suwerena, a nie zgodnie z nakazami czy dyrektywami otrzymanymi od wyborców bądź podmiotów politycznych, które reprezentuje (P. Uziębło, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło (red.), *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, LEX/el., komentarz do art. 1, pkt 6). Mandat parlamentarzysty winien być wykonywany w warunkach, które pozwolą na należyte wykonywanie obowiązków.

Warunki wykonywania mandatu posła określa szczegółowo u.w.m.p.s. Zgodnie z art. 3, *Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów*. Prawo to dotyczy przede wszystkim obecności na posiedzeniach izb bądź organów oraz brania udziału w podejmowaniu przez nie rozstrzygnięć (tamże, komentarz do art. 3, pkt 3). Artykuł 4 tej ustawy stanowi z kolei, że *Posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu*. W świetle powyższego oczywiste jest, że

organy Sejmu muszą dążyć do zapewnienia posłom możliwości nieskrępowanego udziału w posiedzeniach Sejmu i sprawowania go zgodnie z zasadą niezależności.

Nie bez znaczenia jest w tym miejscu również fakt, że sposób wykonywania mandatu posła może zostać uregulowany wyłącznie na gruncie ustawowym, co wynika wprost z art. 106 Konstytucji RP.

W świetle powyższego, niedopuszczalne jest nałożenie na posła – w drodze zarządzenia – nakazu wykonywania obowiązków poselskich w określony sposób, w tym zwłaszcza poprzez ograniczenie jego wolności osobistej i nakazanie zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu. Poseł ma prawo i obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu w sposób nieskrępowany, zgodny z jego wolą polityczną. Mając na uwadze bieżące wydarzenia polityczne, kontrowersje prawne w zakresie dopuszczalności wprowadzenia obowiązku zasłaniania ust i nosa w ogólności (co w znajduje wyraz m.in. w bieżącym orzecznictwie sądów administracyjnych oraz wypowiedziach Rzecznika Praw Obywatelskich) i toczącą się w tym zakresie debatę publiczną, nie ulega wątpliwości, że kwestia ta ma istotny wymiar polityczny. Problem uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu czy komisji sejmowych w określony sposób (przy zasłanianiu ust i nosa lub bez) jest dla posłów, którzy kwestionują konstytucyjne podstawy nałożenia ograniczeń, sprawą istotną z punktu wykonywanej funkcji. Zmuszenie ich do opisanego zachowania, pod rygorem wykluczenia z prac Sejmu, stanowi zatem niedopuszczalne ograniczenie w swobodzie wyboru sposobu sprawowania mandatu.

Należy też zauważyć, że o ile w ramach tzw. autonomii regulaminowej określenie organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu następuje w Regulaminie Sejmu (art. 112 Konstytucji RP), to regulamin ten nie może określać warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu. Należy to bowiem do materii ustawowej (art. 106 Konstytucji RP). Jak zostało zresztą wyżej zaznaczone, Regulamin Sejmu w ogóle nie przewiduje dopuszczalności wprowadzenia omawianego ograniczenia.

Z powyższych względów, przepisy zarządzeń Marszałka Sejmu, nakładające omawiany obowiązek, pozostają w sprzeczności z art. 3 i 4 u.w.m.p.s. w zw. z art. 104 ust. 1 i art. 106 Konstytucji RP.

W konsekwencji, nawet gdyby za dopuszczalne uznać ustanowienie na mocy zarządzenia nakazu zasłaniania ust i nosa maseczką przez „zwykłych” obywateli przebywających na terenie Sejmu, czego niniejsza opinia nie rozstrzyga, to z pewnością obowiązku tego nie można nałożyć w stosunku do posłów w trakcie wykonywania przez nich czynności w ramach sprawowanego mandatu. Taki nakaz narusza swobodę wykonywania mandatu, ogranicza prawo do czynnego

uczestnictwa w pracach Sejmu i pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia posłom warunków niezbędnych do skutecznej realizacji obowiązków. Nie znajduje on również podstawy w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Należy podkreślić również, że skoro nałożenie omawianego obowiązku w drodze zarządzenia Marszałka Sejmu było niedopuszczalne, to tym bardziej obowiązek ten nie mógł wynikać z decyzji Prezydium Sejmu.

### **3. Nakaz zasłaniania ust i nosa w świetle Rozporządzenia ws. ograniczeń**

Niezależnie od zasadniczej niedopuszczalności ograniczenia posła w swobodzie sprawowania mandatu w świetle Konstytucji RP, należy zauważyć, że podstaw ku temu nie daje również Rozporządzenie ws. ograniczeń, do którego odwołuje się zarządzenie nr 11. Zgodnie z § 25 ust. 1 pkt 2 lit. d ww. rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy z dn. 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi *Do dnia 31 października 2021 r. nakazuje się zakrywanie, przy pomocy maseczki, ust i nosa [...] w miejscach ogólnodostępnych, w tym: [...] w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby: administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny.* Zgodnie z § 25 ust. 4 pkt 17 rozporządzenia, nakazu nie stosuje się w przypadku osoby wykonującej czynności zawodowe, służbowe lub zarobkowe w budynkach użyteczności publicznej, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d, chyba że zarządzający takim budynkiem postanowi inaczej, z wyjątkiem osoby wykonującej bezpośrednio obsługę interesantów lub klientów w czasie jej wykonywania.

W tym miejscu wypada zauważyć, że budynki Sejmu (w tym zwłaszcza: sala posiedzeń, inne sale przeznaczone do wykonywania prac przez parlamentarzystów, sale konferencyjne itp.) nie są budynkami publicznymi wymienionymi w katalogu z § 25 ust. 1 pkt 2 lit. d Rozporządzenia ws. ograniczeń. W szczególności, nie są budynkami przeznaczonymi na potrzeby administracji publicznej. Sejm i Senat bez wątplenia nie są organami administracji publicznej, ale organami innej władzy publicznej – a konkretnie władzy ustawodawczej. Przedmiotowe rozporządzenie nie może mieć zatem – w omawianym zakresie – zastosowania do osób przebywających na terenie budynków Sejmu. W konsekwencji, nie podlegają one obowiązkowi określonemu w § 25 ust. 1 rozporządzenia, a osoba zarządzająca budynkiem nie ma kompetencji do nakładania czy zdejmowania z tych osób ww. obowiązku.

Wypada w tym miejscu zaszyfalizować, że delegacja do uregulowania na poziomie rozporządzenia nakazu zakrywania ust i nosa wynika z art. 46b pkt 13 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, który wszedł w życie z dn. 29 listopada 2020 r. Przed tą datą, nałożenie tego obowiązku w drodze rozporządzenia stanowiło niedopuszczalne przekroczenie delegacji ustawowej (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dn. 9 czerwca 2021 r., sygn. II KK 66/21, niepubl.).

#### **4. Nakaz zasłaniania ust i nosa w świetle Regulaminu Sejmu**

Niezależnie od powyższych rozważań, należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym przewidziane zostały sytuacje, w których organowi władzy publicznej przysługuje kompetencja do wydawania przepisów porządkowych. Dla przykładu, zgodnie z art. 40 ust. 3 u.s.g., *W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.* W przypadkach niecierpiących zwłoki, przepisy te może również wydać – w formie zarządzenia – wójt (art. 41 ust. 2 u.s.g.). Podobne uprawnienia przysługują radzie powiatu (art. 41 ust. 1 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) oraz zarządowi powiatu (art. 42 ust. 2), o ile przyczyny przyjęcia przepisów porządkowych występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Również zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dn. 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, *W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.*

We wszystkich ww. przepisach ustawodawca umieścił katalog przyczyn, które uprawniają organy do wydania przepisów porządkowych. Wydanie aktów normatywnych jest możliwe tylko wtedy, gdy dane kwestie nie są uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego oraz gdy wydanie przepisów jest niezbędne dla:

- 1) ochrony życia,
- 2) ochrony zdrowia,
- 3) ochrona mienia (w przypadku aktów prawnych rady powiatu i wojewody),
- 4) zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Powyższe wyliczenie ma charakter taksatywny (wyczerpujący) i ma na celu zapobieżenie wydawaniu przepisów porządkowych w innym niż określony w ustawie celu (tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 8 lipca 2003 r.,

sygn. P 10/02, OTK ZU 2003 r., seria A, nr 6, poz. 62 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dn. 3 grudnia 2004 r., sygn. GSK 1132/04, LEX nr 154049).

Należy podkreślić, że ustawodawca rozróżnił kwestie ochrony życia, ochrony zdrowia czy ochrony mienia od kwestii zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa. W przypadku kwestii ochrony zdrowia i życia, niewątpliwie chodzi tu również (ale nie wyłącznie) o kwestie sanitarne. Natomiast w przypadku porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, chodzi o zachowania ludzkie w miejscach publicznych, tj. o ład w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowaniu istniejących i akceptowanych powszechnie norm zachowania się w kontaktach społecznych i miejscach publicznych, stosowaniu się do ogólnie przyjętych reguł postępowania przy korzystaniu z urządzeń publicznych itp. (tak np. B. Dolnicki, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., komentarz do art. 40 i 41, pkt 4).

Artykuł 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu przyznaje Marszałkowi Sejmu prawo do wydawania zarządzeń porządkowych jedynie w zakresie „spokoju i porządku” na całym obszarze Sejmu (co zresztą potwierdza wskazany w przepisie przykład możliwości użycia Straży Marszałkowskiej). Niewątpliwie zatem przepis ten upoważnia do wydawania aktów prawa wewnętrznego, mających na celu zapewnienie określonego, zgodnego z zasadami współżycia społecznego sposobu zachowania przez osoby znajdujące się na terenie Sejmu. Nie upoważnia natomiast do wydawania aktów mających na celu ochronę życia lub zdrowia w innym wymiarze, niż wynikającym pośrednio z kwestii spokoju i porządku. Oznacza to, że Marszałek Sejmu nie jest uprawniony do wydawania zarządzeń obejmujących zagadnienia sanitarne, w tym kwestię noszenia lub nienoszenia maseczek z uwagi na możliwość transmisji choroby.

Niezależnie zatem od faktu, że Marszałek Sejmu nie może w sposób władczy ograniczać wolności osobistej posłów na Sejm oraz możliwości sprawowania przez nich mandatu poselskiego w sposób uznany za stosowny (a więc nakładając na nich obowiązek zakrywania ust i nosa na terenie Sejmu co do zasady), to art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu w ogóle nie przewiduje możliwości wydawania przez Marszałka Sejmu zarządzeń regulujących kwestie sanitarne (bezpieczeństwa zdrowia i życia osób na terenie Sejmu w kontekście zagrożeń innych, niż zamachy osób trzecich).

W konsekwencji, zarządzenia Marszałka Sejmu w analizowanym zakresie zostały wydane bez należytej podstawy prawnej (z przekroczeniem delegacji z art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu).

## **5. Konsekwencje sprzeczności zarządzeń Marszałka Sejmu z normami wyższego rzędu**

Jak zostało wyżej wskazane, zarządzenia Marszałka Sejmu w zakresie, w jakim nakładają na posłów obowiązek zaślania ust i nosa na terenie Sejmu, pozostają w sprzeczności z normami rangi Konstytucyjnej i ustawowej. Wydanie zarządzeń nie było dopuszczalne również na gruncie Regulaminu Sejmu. Rodzi to następujące konsekwencje.

Po pierwsze, przepisy zarządzeń nie stanowią źródła prawa i nie są wiążące dla posłów. Oznacza to, że poseł nie jest w obowiązku zastosowania się do omawianego obowiązku – może przebywać na terenie Sejmu i sprawować czynności wynikające z mandatu poselskiego bez ograniczeń. Co więcej, organy Sejmu powinny dopełnić wszelkich starań, by poseł niedostosowujący się do sprzecznego z prawem nakazu mógł sprawować mandat w sposób nieskrepowany, w tym zwłaszcza – by mógł uczestniczyć w pracach Sejmu w pełnym zakresie.

Po drugie, analizowane przepisy zarządzeń Marszałka Sejmu (a tym bardziej – decyzja Prezydium Sejmu) nie mogły i nie mogą stanowić podstawy dla stosowania wobec posła środków regulaminowych, w tym zwłaszcza wykluczenia z obrad Sejmu oraz obniżenia uposażenia.

Po trzecie, stosowanie wobec posłów nierespektujących nakazu środków regulaminowych (w tym również w postaci wykluczenia z obrad czy obniżenia uposażenia) stanowi bezprawną ingerencję w wykonywanie przez nich mandatu poselskiego. W takich warunkach, nie można wykluczyć powstania odpowiedzialności regulaminowej po stronie podmiotów realizujących sankcje (w stosunku do innych posłów utrudniających represjonowanemu posłowi uczestnictwo w pracach Sejmu – na podstawie art. 22b i art. 175 ust. 3 i 5 w zw. z art. 23 ust. 1 Regulaminu Sejmu) oraz odpowiedzialności cywilnej na zasadach ogólnych (w przypadku powstania po stronie represjonowanego posła szkody, np. w postaci uszczerbku majątkowego). Do rozważenia pozostaje również ocena bezprawnego ograniczenia w wykonywaniu mandatu posła, który jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 2 k.k., w kontekście prawa karnego (w zależności od okoliczności – art. 222, art. 224 czy art. 231 k.k.).

## V. KONKLUZJE

1. Obowiązek zakrywania ust i nosa na terenie Sejmu nie znajduje podstawy ustawowej. Wprowadzenie przez Marszałka Sejmu obowiązku zasłaniania ust i nosa przez osoby przebywające na terenie Sejmu w drodze zarządzenia może zatem pozostawać w sprzeczności z art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 31 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które wyrażają zasadę wolności osobistej i prawa do decydowania o życiu osobistym oraz zakazu ograniczania wolności i praw w drodze innego aktu prawnego, niż ustawa.

2. Omawiany obowiązek pozostaje w sprzeczności z art. 3 i 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zw. z art. 104 ust. 1 i art. 106 Konstytucji RP, albowiem narusza on swobodę wykonywania mandatu, ogranicza prawo do czynnego uczestnictwa w pracach Sejmu i pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia posłom warunków niezbędnych do skutecznej realizacji obowiązków. Nakaz ten nie znajduje również podstawy w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

3. Abstrahując od powyższego, należy podkreślić, że podstawą dla wprowadzenia nakazu nie może być rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Nie ustanawia ono bowiem takiego nakazu w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby władzy ustawodawczej.

4. Niezależnie od powyższego, zarządzenia Marszałka Sejmu zostały wydane z przekroczeniem delegacji określonej w art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu, który upoważnia Marszałka jedynie do wydawania zarządzeń w zakresie zapewnienia spokoju i porządku, ale nie upoważnia go do wydawania zarządzeń w zakresie ochrony życia i zdrowia w innym zakresie, zwłaszcza w kontekście sanitarnym.

5. Mając na uwadze powyższe, zarządzenia Marszałka Sejmu, ustanawiające obowiązek zasłaniania przez posłów ust i nosa przy pomocy maseczki w budynkach Sejmu, nie mają podstawy prawnej i nie mogą stanowić wobec posłów źródła obowiązku. W szczególności, niedostosowanie się przez posła do omawianego nakazu nie może skutkować wykluczeniem go z obrad, obniżeniem uposażenia czy zastosowaniem innego środka regulaminowego. Próbę egzekwowania takich środków należy uznać za bezprawną ingerencję w sposób wykonywania przez posła mandatu.

Prof. dr hab. Marek Chmaj  
radca prawny

## **Ekspertyza 2**

Autor: dr hab. Sabina Grabowska, prof. nadzw.  
(Biuro Analiz Sejmowych, sygnatura BAS-2504/21A)



Opinia została sporządzona przez eksperta zewnętrznego, który został wskazany przez podmiot uprawniony. Opinia wyraża pogląd Autora i nie może być utożsamiana ze stanowiskiem służb prawnych Kancelarii Sejmu.

OPINIA ZEWNĘTRZNA  
AUTOR WSKAZANY PRZEZ POSŁA ARTURA DZIAMBORA,  
WICEPRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI EDUKACJI, NAUKI I MŁODZIEŻY

dr hab. Sabina Grabowska, prof. nadzw.  
Uniwersytet Rzeszowski

BAS-2504/21A

Warszawa, 20 października 2021 r.

**OPINIA PRAWNA**

**w zakresie dopuszczalności nałożenia przez Marszałka Sejmu na posłów obowiązku zaślania ust i nosa na terenie Sejmu oraz stosowania środków regulaminowych w związku z nieprzestrzeganiem przez posłów ww. obowiązku**

**Źródła prawa**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018 r., poz. 1799);
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2020 r., poz. 1845 ze zm.);
4. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2021 r., poz. 483 ze zm.);
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021 r., poz. 861 ze zm.);
6. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 4 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 27. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane);
7. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 5 z dnia 30 marca 2021 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących

27. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane);
8. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 7 z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 28. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane);
  9. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 8 z dnia 4 maja 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 29. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane);
  10. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 9 z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 30. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane);
  11. Zarządzenie Marszałka Sejmu nr 11 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących 31. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (niepublikowane).

### **Wykaz skrótów**

- „Konstytucja RP” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- „Regulamin Sejmu” – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. M.P. 2021, poz. 483 ze zm.);
- „Rozporządzenie ws. ograniczeń” – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 861 ze zm.);
- „u.w.m.p.s.” – Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018 r., poz. 1799).

### **Przedmiot opinii**

Niniejsza opinia prawna ma na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. czy Marszałek Sejmu jest uprawniony do wydawania zarządzeń nakładających na posłów obowiązek zaślania ust i nosa na terenie Sejmu?
2. czy Marszałek Sejmu może stosować środki regulaminowe w związku z nieprzestrzeganiem przez posłów ww. obowiązku?

## Analiza prawna

Analizę uprawnień Marszałka Sejmu do wydania zarządzenia nakładającego na posłów obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu należy rozpocząć od weryfikacji aktów prawnych regulujących obowiązek zasłaniania ust i nosa, prawa i wolności obywatelskie, warunki wykonywania mandatu posła, a także kompetencje Marszałka.

### I.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu, nałożony na posłów zarządzeniem Marszałka Sejmu, należy poddać analizie poprzez weryfikację treści normatywnych zawartych w przepisach Konstytucji RP w zakresie swobody sprawowania mandatu poselskiego:

Art. 104 ust. 1 Konstytucji RP: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”,

Art. 106 Konstytucji RP: „Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa”, a także nietykalności osobistej i wolności osobistej i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym:

Art. 41 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie”,

Art. 47 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”, w związku z:

Art. 31 ust 2 Konstytucji RP: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

Art. 31 ust 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Wolność osobista to, zgodnie z definicją Sądu Najwyższego: możliwość podejmowania przez człowieka decyzji zgodnie z własną wolą (uchwała z dnia

13 marca 1990 r. V KZP 33/89, OSP 1990, Nr 10, s. 727). Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawowe ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych są dopuszczalne, o ile są konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok z dnia 5 stycznia 1999 r. K 27/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 1.).

Doktryna prawa konstytucyjnego stwierdza ponadto, że w stosunku do władz publicznych, które nie zapewniły wolności osobistej należy wyciągnąć konsekwencje przewidziane prawem (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 266), a wolność osobista to możliwość swobodnego określania przez osobę swego zachowania i postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczoną przez inne czynniki ludzkie (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 41 pkt 3, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, M. Florczak-Wątor, *Art. 41. [Nietykalność i wolność osobista], [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 146).

Prawo do decydowania o swoim życiu osobistym oraz prawo do prywatności zobowiązuje władze publiczne do nieingerowania w określony przez nie zakres życia jednostki (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 298, P. Sarnecki, *Komentarz do art. 47, pkt 3, [w:] Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik).

Wolności gwarantowane w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP to prawo jednostki do dysponowania sobą w każdym miejscu i czasie, a także zakaz ingerencji w przysługujące innym wolności i prawa (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 218, L. Garlicki, K. Wojtyczek, *komentarz do art. 32, pkt 11, [w:] Konstytucja...*, red. L. Garlicki, M. Zubik, P. Tuleja, *Art. 31 [zasada ochrony wolności], klauzule imitacyjne ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, [w:] Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 115). W kolejnym ustępie artykułu 31 ustrojodawca zawarł dopuszczalność ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wskazany w tym przepisie Konstytucji RP katalog przesłanek materialnoprawnych ma charakter zamknięty (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r. K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25, por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 220, P. Tuleja, *Art. 31 [zasada ochrony...]*, s. 116).

Analiza regulacji rangi konstytucyjnej bez wątplenia prowadzi do konstatacji, że obowiązek zaślania ust i nosa ingeruje w sferę wolności i praw osobistych, jak również prawa jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym. Dlatego też taki obowiązek musi mieć oparcie w akcie rangi

ustawowej. Tym samym uprawnienie do wydania zarządzenia nakładającego obowiązek zaślania ust i nosa przez dany organ musi wynikać wprost z ustawy.

Analiza dalszych przepisów Konstytucji, w tym art. 104 ust. 1 i art. 106, prowadzi do wniosku, że nałożenie obowiązku zaślania ust i nosa na osoby przebywające na terenie Sejmu stoi w sprzeczności do art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 32 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP, a w stosunku do parlamentarzystów dopuszczalność takiego obowiązku jest jeszcze bardziej dyskusyjna ze względu na sprawowanie przez nich funkcji publicznej. Ponadto wolny charakter mandatu parlamentarnego, który cechuje także niezależność jego sprawowania (zob.: P. Radziejewicz, *Art. 104 [Mandat wolny, ślubowanie]*, [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 323, A. Cieleń, *Mandat*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 229), ogranicza możliwość ingerowania przez Marszałka w sposób wykonywania mandatu przez posła, który może zostać uregulowany wyłącznie na gruncie ustawowym oraz wyrażania swoich poglądów poprzez np. nie zaślania ust i nosa maseczką. Poseł, jako przedstawiciel Suwerena, sprawuje swój mandat w sposób nieskrępowany i zgodny z jego przekonaniem. Dlatego też zmuszanie posła do zachowania niezgodnego z jego przekonaniem (na przykład zaślania ust i nosa) pod sankcją wykluczenia z obrad narusza jego prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu.

Tak więc art. 104 ust. 1 i art. 106 Konstytucji RP nie daje Marszałkowi Sejmu podstaw do tego, aby w drodze zarządzenia ograniczyć możliwość swobodnego wykonywania mandatu przez posła, a także ingerować w prawo posła do czynnego udziału w pracach Sejmu.

## II.

Kolejnym aktem prawnym regulującym analizowaną kwestię jest ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (u.w.m.p.s.). Artykuł 3 stanowi: „Podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów”. Doktryna prawa stoi na stanowisku, iż wykonywanie mandatu przez posła obejmuje między innymi czynny udział w posiedzeniach Sejmu poprzez udział w głosowaniach, dyskusji, wyrażanie swoich opinii na tematy poddane pod obrady i jest jego obowiązkiem (P. Uziębło, *Art. 3*, [w:] *Komentarz*

do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014, s. 35 i nast., A. Szmyt, *Konsekwencje niewzięcia udziału w głosowaniu przez posła obecnego na posiedzeniu*, [w:] *Status posła, cz. I, Wybór ekspertyz prawnych do art. 1-24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2003 r. nr 221, poz. 2199, ze zm., Warszawa 2007, s. 318-319, J. Mordwiłko, *Interpretacja przepisów określających prawa i obowiązki posła w głosowaniach na posiedzeniach plenarnych Sejmu i komisji sejmowych*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, t. I*, Warszawa 2010, s. 44, M. Zubik, *Sposób ustalania osób głosujących w świetle Konstytucji i regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, t. I*, Warszawa 2010, s. 41). Dlatego też zadaniem organów Sejmu jest umożliwianie wypełniania obowiązków związanych z mandatem parlamentarnym, a nie ich ograniczanie poprzez wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu z powodu naruszenia zarządzenia nakładającego obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu.

Natomiast art. 4 u.w.m.p.s. stanowi: Posłom i senatorom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu, i nakłada tym samym obowiązek na organy Sejmu zapewnienia posłom nieskrępowanego i niezależnego udziału w posiedzeniach Sejmu (K. Gajewski, *Art. 4*, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014, s. 41 i nast.).

Tak więc wszelkie ograniczenia w dostępie do możliwości wykonywania mandatu posła, w tym również te nakładające obowiązek noszenia maseczki, a w konsekwencji niezastosowania się przez posła do tegoż obowiązku i użycia przez Marszałka Sejmu środków regulaminowych w związku z nieprzestrzeganiem przez posła ww. obowiązku, w tym usunięcia z posiedzenia Sejmu, pozostają w sprzeczności z art. 3 i 4 u.w.m.p.s.

### III.

Uprawnienie Marszałka Sejmu do wydania zarządzeń nakładających na posłów obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu należy także rozpatrywać w kontekście artykułu 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Sejmu, który stanowi, że: „Marszałek Sejmu: sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia

porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej”.

Regulacje zawarte w analizowanym przepisie przyznają Marszałkowi Sejmu prawo do wydawania zarządzeń porządkowych w zakresie spokoju i porządku, czyli w celu zgodnego z zasadami współżycia społecznego zachowania się osób znajdujących się na terenie i w budynkach Sejmu. Przepis ten ściśle określa czego mogą dotyczyć zarządzenia porządkowe Marszałka Sejmu. W zakresie tym nie mieszczą się sprawy związane z zapewnieniem ochrony życia i zdrowia, czyli kwestie noszenia maseczki zakrywającej nos i usta.

Tak więc również Regulamin Sejmu nie przewiduje możliwości wydawania zarządzeń przez Marszałka Sejmu w sprawach innych niż w zakresie spokoju i porządku, czyli na przykład związanych ze sprawami sanitarnymi, takimi jak noszenie maseczek. Dlatego też zarządzenia Marszałka Sejmu nr 4, 5, 7-9, 11 w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zostały wydane bez podstawy prawnej, gdyż przepis art. 10 ust. 1 pkt 13 takiej podstawy prawnej nie daje.

#### IV.

Kolejnym aktem prawnym regulującym kwestie związane z obowiązkiem zasłaniania ust i nosa jest rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Rozporządzenie ws. ograniczeń), które zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1-6 i 8-13 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2008, Nr 234, poz. 1570 ze zm.). Zanim przejdę do przepisów zawartych w rozporządzeniu, należy zaznaczyć, że ani Sejm, ani Senat nie są organami administracji publicznej, tylko organami władzy ustawodawczej. Tym samym budynki należące do Sejmu i Senatu nie są budynkami publicznymi w rozumieniu przepisów Rozporządzenia ws. ograniczeń.

Zgodnie z § 25 ust. 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia: Do dnia 31 października 2021 r. nakazuje się zakrywanie, przy pomocy maseczki, ust i nosa: w miejscach ogólnodostępnych, w tym: „w budynkach użyteczności publicznej przeznaczonych na potrzeby: administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu,

obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny”.

Analiza przepisów rozporządzenia skłania do następujących konstatacji. Rozporządzenie ws. ograniczeń nie daje podstaw prawnych do wydania zarządzeń nakładających na posłów obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu oraz nie daje Marszałkowi Sejmu możliwości stosowania środków regulaminowych w związku z nieprzestrzeganiem przez posłów tego obowiązku. Marszałek Sejmu, jako osoba zarządzająca budynkiem nie ma uprawnienia do nakładania czy też zdejmowania z osób ww. obowiązku. Ponadto zgodnie z § 25 ust. 4 pkt 17 Rozporządzenia ws. ograniczeń, nakazu zakrywania, przy pomocy maseczki, ust i nosa nie stosuje się w stosunku do osoby wykonującej czynności zawodowe, służbowe lub zarobkowe w budynkach użyteczności publicznej, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. d, chyba że zarządzający takim budynkiem postanowi inaczej, z wyjątkiem osoby wykonującej bezpośrednią obsługę interesantów lub klientów w czasie jej wykonywania. A za takie osoby należy uznać posłów wykonywujących swój mandat.

## Konkluzje

- Analiza regulacji rangi konstytucyjnej bez wąpienia prowadzi do konstatacji, że obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu ingeruje w sferę wolności i praw osobistych, jak również prawa jednostki do decydowania o swoim życiu osobistym. Dlatego też taki obowiązek musi mieć oparcie w akcie rangi ustawowej. Tym samym uprawnienie do wydania zarządzenia nakładającego obowiązek zasłaniania ust i nosa przez dany organ musi wynikać wprost z ustawy.
- Analiza dalszych przepisów Konstytucji, w tym art. 104 ust. 1 i art. 106, prowadzi do wniosku, że nałożenie obowiązku zasłaniania ust i nosa na osoby przebywające na terenie Sejmu stoi w sprzeczności do art. 41 ust. 1, art. 47 i art. 32 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 3 Konstytucji RP, a w stosunku do parlamentarzystów dopuszczalność takiego obowiązku jest jeszcze bardziej dyskusyjna ze względu na sprawowanie przez nich funkcji publicznej. Dlatego też zmuszanie posła do zachowania niezgodnego z jego przekonaniem (na przykład zasłaniania ust i nosa) pod sankcją wykluczenia z obrad narusza jego prawo do uczestniczenia



w posiedzeniach Sejmu. Tak więc art. 104 ust. 1 i art. 106 Konstytucji RP nie daje Marszałkowi Sejmu podstaw do tego, aby w drodze zarządzenia ograniczyć możliwość swobodnego wykonywania mandatu przez posła, a także ingerować w prawo posła do czynnego udziału w pracach Sejmu.

- Wszelkie ograniczenia w dostępie do możliwości wykonywania mandatu posła, w tym również te nakładające obowiązek noszenia maseczki, a w konsekwencji niezastosowania się przez posła do tegoż obowiązku i użycia przez Marszałka Sejmu środków regulaminowych, w związku z nieprzestrzeganiem przez posła ww. obowiązku, w tym usunięcia z posiedzenia Sejmu, pozostają w sprzeczności z art. 3 i 4 u.w.m.p.s.
- Regulamin Sejmu nie przewiduje możliwości wydawania zarządzeń przez Marszałka Sejmu w sprawach innych niż w zakresie spokoju i porządku, czyli na przykład związanych ze sprawami sanitarnymi, takimi jak noszenie maseczek. Dlatego też zarządzenia Marszałka Sejmu nr 4, 5, 7-9, 11 w sprawie szczególnych rozwiązań porządkowych dotyczących posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zostały wydane bez podstawy prawnej, gdyż przepis art. 10 ust. 1 pkt 13 takiej podstawy prawnej nie daje.
- Rozporządzenie ws. ograniczeń nie daje podstaw prawnych do wydania zarządzeń nakładających na posłów obowiązek zasłaniania ust i nosa na terenie Sejmu oraz nie daje Marszałkowi Sejmu możliwości stosowania środków regulaminowych w związku z nieprzestrzeganiem przez posłów tego obowiązku. Marszałek Sejmu, jako osoba zarządzająca budynkiem nie ma uprawnienia do nakładania czy też zdejmowania z osób ww. obowiązku.

**Podsumowując:**

Zarządzenia Marszałka Sejmu, ustanawiające obowiązek zastraniania przy pomocy maseczki ust i nosa przez posłów w budynkach Sejmu, nie mają podstaw prawnych i nie mogą zostać uznane jako źródła obowiązku posłów.

Ponadto niezastosowanie się przez posła do ww. nakazu nie może rodzić skutku wykluczenia go z obrad, obniżenia uposażenia czy też zastosowania innego środka regulaminowego. Egzekwowanie tego typu środków należy uznać za bezprawną ingerencję w sposób wykonywania przez posła mandatu, który ma prawo sprawować swój mandat w sposób nieskrępowany i zgodny z jego przekonaniem.

Weryfikacja: Ewelina Gierach