

Sławomir Patyra¹

Marszałek Sejmu jako organ czuwający nad spokojem i porządkiem na obszarze Sejmu – dylematy teorii i praktyki parlamentarnej²

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu; strzeżenie praw Sejmu; czuwanie nad spokojem i porządkiem na obszarze Sejmu

Keywords: Marshal of the Sejm; safeguarding the rights of the Sejm; watching over peace and order within the Sejm

Streszczenie

Artykuł odnosi się do statusu Marszałka Sejmu, szczególnie w odniesieniu do jego funkcji „stania na straży praw Sejmu”. Autor charakteryzuje kompetencje Marszałka dotyczące czuwania nad spokojem i porządkiem na obszarze Sejmu, zarówno w odniesieniu do stanu prawnego, jak i praktyki parlamentarnej. W kontekście praktyki poprzedniej kadencji Sejmu, zwraca uwagę na liczne przypadki stosowania przez Marszałka uprawnień porządkowych w sposób faworyzujący posłów frakcji, którą reprezentuje Marszałek i nadużywania ich wobec posłów opozycji.

¹ ORCID ID: 0000-0002-6331-9006, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: pteam@op.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu autora wygłoszonego na Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt.: *Samorząd a parlament – reprezentacja, prawotwórstwo i współpraca*, Lublin, 26 kwietnia 2019 r.

Abstract**The Marshal of the Sejm as an Organ Watching Over Peace and Order Within the Sejm – Dilemmas of Theory and Parliamentary Practice**

The article refers to the status of the Marshal of the Sejm, especially with regard to his position as a „guard of the Sejm”. The Author characterizes Marshal competences connected with watching over peace and order within the Sejm, both in terms of legal status and parliamentary practice. In the context of the practice of the previous term of office of the Sejm, he draws attention to the numerous cases of the Marshal using his procedural powers in a way that favours deputies of the fraction represented by the Marshal and their abuse against opposition deputies.

✱

I. Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.³ zdecydowanie wzmocniła pozycję ustrojową Marszałka Sejmu kosztem Prezydium Izby⁴. Dekonstytucjonalizacja drugiego z wymienionych organów kierowniczych Sejmu, potwierdziła – zarysowaną jeszcze pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r.⁵ – tendencję do odchodzenia od modelu kolegialnego kierowania Sejmem na rzecz kierownictwa jednoosobowego. Funkcje ustrojowe Marszałka Sejmu określone zostały w art. 110 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym że Marszałek przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. Formuła ta nie pozostawia wątpliwości, iż intencją ustrojodawcy było wykreowanie Marszałka jako jednoosobowego organu kierowniczego Izby⁶. W ślad

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 110*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 6.

⁵ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁶ Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 93.

za modyfikacją konstytucyjnej konfiguracji organów wewnętrznych Sejmu poszły następnie zmiany, przeprowadzone w Regulaminie Izby⁷. Na pierwszym posiedzeniu po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Sejm III kadencji przekazał Marszałkowi większość kompetencji związanych z kierowaniem pracami Izby, a wykonywanych dotychczas przez Prezydium Sejmu⁸. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, jednoosobowy model kierownictwa zbudowany został zatem nie tylko poprzez zmiany przeprowadzone na poziomie norm konstytucyjnych, ale przede wszystkim poprzez konkretne postanowienia regulaminowe, przyjęte w granicach autonomii organizacyjnej Sejmu⁹.

Konstytucyjną podstawę do wywiedzenia kompetencji Marszałka Sejmu w zakresie sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na obszarze Sejmu stanowi przywołana już regulacja art. 110 ust. 2 ustawy zasadniczej, stanowiąca o funkcji „strzeżenia praw Sejmu”. Zobowiązuje ona przewodniczącego Izby do czuwania nad respektowaniem statusu Sejmu i jego uprawnień przez inne organy władzy publicznej, ale również do podejmowania stosownych działań, mających na celu zapewnienie przestrzegania norm regulaminowych przez samych posłów¹⁰. Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że strzeżenie praw Sejmu nie sprowadza się li tylko do ochrony Sejmu jako instytucji, ale obejmuje również ochronę praw parlamentarzystów do nieskrępowanego wykonywania przez nich mandatu przedstawicielskiego. Na poziomie regulaminowym, funkcja ta znajduje rozwinięcie przede wszystkim w ogólnie określonej kompetencji o charakterze organizacyjno – porządkowym, ujętej w art. 10 ust. 1 pkt 13¹¹. Wskazany przepis obliguje Marszałka do sprawowania owej pieczy upoważniając go w tym zakresie do wydawania zarządzeń porządkowych, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej.

Sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem obejmuje zadania dwojakiiego rodzaju. Po pierwsze, dotyczy czuwania nad przestrzeganiem postano-

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2018, poz. 729 ze zm.).

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 80, poz. 779).

⁹ Zob. G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014, s. 191.

¹⁰ Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 42.

¹¹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997, s. 141.

wień Regulaminu i zachowania powagi i porządku w toku obrad plenarnych. Po drugie, odnosi się również do zagwarantowania bezpieczeństwa, spokoju i porządku na całym obszarze należącym do Sejmu, niezależnie od prac Sejmu lub jego organów. Ów podział i wynikające z niego konsekwencje normatywne stanowić będą zasadniczy przedmiot opracowania. Poczynione w tym zakresie ustalenia badawcze zostaną następnie skonfrontowane z praktyką parlamentarną Sejmu VIII kadencji.

II. Czuwanie nad spokojem i porządkiem w toku obrad plenarnych Sejmu

Kompetencje Marszałka w tym zakresie uszczegółowione są w art. 175 Regulaminu. Zgodnie z jego ust. 2, Marszałek może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym, przywołaniem posła „do rzeczy”. Po dwukrotnym przywołaniu posła „do rzeczy” Marszałek może odebrać przemawiającemu głos. Jak słusznie wskazuje M. Zubik, przepis ten może być wykorzystywany przez Marszałka prowadzącego obrady plenarne jedynie w sytuacji oczywistego minięcia się mówcy z tematyką, będącą aktualnie przedmiotem dyskusji¹². Służycy ma bowiem zapewnieniu efektywnej realizacji danego punktu porządku obrad, w szczególności debaty. W żadnym razie nie może być natomiast stosowany w zamiarze cenzurowania wypowiedzi posła w sprawie, która jest przedmiotem obrad Izby. Kolejnym środkiem w dyspozycji Marszałka, mającym na celu zapewnienie spokoju i porządku w trakcie obrad, jest przywołanie posła „do porządku” wówczas, gdy uniemożliwia on ich prowadzenie (art. 175 ust. 3 i 4 Regulaminu). Środek ten może być stosowany wyłącznie z przyczyn określonych w przywołanym przepisie. Nie powinien być zatem wykorzystywany w sytuacji, w której poseł – uprzednio zapisany do wzięcia udziału w debacie – w toku wystąpienia odbiega od jej tematu, posługując się przy tym powszechnie dopuszczalnymi środkami wyrazu. Wobec posła, który mimo dwukrotnego przywołania „do porządku” nadal uniemożliwia prowadzenie obrad, Marszałek Sejmu ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu z posiedzenia. Ów środek, stanowiący swoiste *ultima ratio* może być zastosowany wyłącznie w ramach sekwencji wydarzeń, określonych w art. 175 ust. 3

¹² Zob. M. Zubik, op.cit., s. 156.

i 4 Regulaminu. Poseł wykluczony z posiedzenia zobowiązany jest do natychmiastowego opuszczenia sali posiedzeń plenarnych. Jeżeli nie zastosuje się do tego wymogu, wówczas Regulamin obliguje Marszałka do zarządzenia przerwy w obradach. Regulamin przewiduje również możliwość odwołania się wykluczonego posła od decyzji Marszałka do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Odwołanie to nie wstrzymuje skutków decyzji Marszałka – do czasu jego rozstrzygnięcia wykluczony poseł nie bierze udziału w posiedzeniu (art. 175 ust. 6).

W kontekście analizowanych przepisów Regulaminu, istotnym zagadnieniem jest kwestia dopuszczalności egzekwowania decyzji Marszałka Sejmu o wykluczeniu posła z posiedzenia przy użyciu Straży Marszałkowskiej. Precyzyjnie rzecz ujmując chodzi o sytuację, w której wykluczony poseł nie tylko nie opuszcza sali w czasie obrad, ale pozostaje w niej również w czasie przerwy, ewentualnie wraca do sali po jej zakończeniu. Problemów sygnalizowanych w tym względzie przez doktrynę nie rozstrzygnęła również niejednolita – jak dotąd – praktyka parlamentarna. Na kanwie owej praktyki, a konkretnie incydentów związanych z zakłócaniem spokoju i porządku obrad w Sejmie IV kadencji, sporządzonych zostało kilka opinii prawnych, dotyczących prawnych podstaw ewentualnego użycia Straży Marszałkowskiej w tym wypadku. Szerokie *spectrum* eksperckiego dyskursu ujawniło rozbieżne zapatrywania doktryny w tym zakresie: począwszy od poglądu o niedopuszczalności zastosowania normy art. 10 ust. 1 pkt 13 Regulaminu, z uwagi na *lex specialis*, w postaci normy art. 175 ust. 5 Regulaminu, nie wyrażającej wprost możliwości użycia Straży Marszałkowskiej wobec posła uniemożliwiającego prowadzenie obrad¹³, poprzez stanowisko sygnalizujące potrzebę uzupełnienia treści art. 175 ust. 5 Regulaminu o stosowny *passus*¹⁴, aż po sta-

¹³ Zob. J. Mordwiłko, *Możliwość użycia przez marszałka Sejmu Straży Marszałkowskiej w celu wykonania decyzji o wykluczeniu posła z posiedzenia*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 2, s. 22–26. Autor dopuścił możliwość użycia Straży w stosunku do posła w trakcie posiedzenia jedynie wówczas, gdy poseł swoim zachowaniem zagrażał będzie życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu innych jego uczestników.

¹⁴ Zob. P. Winczorek, *O zmianach w przepisach dotyczących uprawnień Marszałka Sejmu w kwestii zapewnienia porządku na sali posiedzeń Izby*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 410.

nowisko dopuszczające użycie Straży Marszałkowskiej, ale po uprzedniej akceptacji ze strony Konwentu Seniorów¹⁵.

Mimo braku jednoznacznego stanowiska doktryny odnośnie do przedstawionej wyżej kwestii, problem użycia Straży Marszałkowskiej w okolicznościach określonych w art. 175 ust. 5 Regulaminu możliwy jest do rozstrzygnięcia na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów. Co prawda wskazany artykuł Regulaminu nie przesądza *expressis verbis* o możliwości usunięcia wykluczonego posła z sali posiedzeń w trybie zarządzenia o użyciu Straży Marszałkowskiej, niemniej jednak wystarczającą w tym względzie podstawę prawną stanowi konstytucyjna funkcja „strażnika” praw Sejmu. Zachowanie posła, uniemożliwiające prowadzenie obrad wprost godzi bowiem w jedno z najważniejszych uprawnień parlamentu, jakim jest swoboda debatowania w sprawach należących do zakresu funkcji ustawodawczej, kontrolnej bądź kreacyjnej Izby. Będąc odpowiedzialnym za zgodne z wymogami demokratycznego państwa prawnego funkcjonowanie Sejmu oraz jego organów, Marszałek Izby zobligowany jest do zastosowania wszelkich środków, mających na celu przywrócenie możliwości niezakłóconego jej procedowania, oczywiście przy założeniu jego ewentualnej odpowiedzialności karnoprawnej za przekroczenie uprawnień, gdyby środków tych użył w innym celu, bądź nieadekwatnie do okoliczności.

III. Środki ochrony spokoju i porządku na obszarze Sejmu poza posiedzeniami Izby

Kompetencje związane z zapewnianiem bezpieczeństwa, spokoju i porządku na całym obszarze należącym do Sejmu Marszałek Izby realizuje przede wszystkim za pomocą podległej mu Straży Marszałkowskiej. Podległość ta wynika wprost z przepisu ustawy¹⁶ i ma charakter wyłączny – mimo tego, że Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony zarówno Sejmu, jak i Senatu (art. 1 ust. 1 ustawy), podlega ona jedynie Marszałkowi Sejmu (art. 1 ust. 2).

¹⁵ M. Granat, *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzania porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach...*, s. 416.

¹⁶ Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 729).

Wskazana ustawa wyposaża Straż Marszałkowską w szereg szczegółowych kompetencji i zadań, wśród których do najważniejszych należy prowadzenie rozpoznania pirotechniczno – radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu oraz podejmowanie działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń (art. 2 ust. 1 pkt 6). W zakresie wykonywanych zadań, funkcjonariusze Straży Marszałkowskiej mogą m.in. dokonywać kontroli osobistej, a także przeglądać zawartość bagaży i sprawdzać ładunki i pomieszczenia w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób, obiektów i urzędzeń (art. 12 ust. 1 pkt 4), a także dokonywać kontroli bezpieczeństwa osób wchodzących na teren obiektów, będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, pojazdów, bagaży, przesyłek, pomieszczeń, obiektów i terenu w przewidzianych ustawowo formach (art. 12 ust. 1 pkt 7).

Z uwagi na „inwazyjny” charakter wskazanych czynności w stosunku do sfery wolności i praw jednostki, ustawodawca wyraźnie określił dopuszczalne granice ich realizacji. Zgodnie z ogólną dyrektywą, ujętą w art. 11 ustawy, funkcjonariusz w czasie wykonywania czynności obowiązany jest do poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Z kolei w przypadku czynności, polegających na przeszukiwaniu pojazdów lub bagaży, obowiązany jest do ich wykonania w sposób najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostały podjęte (art. 12 ust. 6). Podejmowanie przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej czynności związanych z przeszukiwaniem pojazdów i bagaży osób wjeżdżających na teren Sejmu – niezależnie od formalnego statusu owych osób – powinno czynić zadość standardom wynikającym z konstytucyjnych zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz równości (art. 32). Przede wszystkim, działania te muszą spełniać wymogi wynikające z tzw. testu proporcjonalności. Po pierwsze, mogą być podejmowane tylko wówczas, gdy jest to – z uwagi na okoliczności faktyczne – niezbędne dla neutralizacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ochraniających osób, obiektów i urzędzeń na terenie Sejmu i Senatu. Po drugie, działania te muszą być podejmowane w sposób gwarantujący osiągnięcie wskazanego celu. Po trzecie, efekty tych działań muszą być odpowiednio wyważone z ciężarami, nakładanymi w tym zakresie na osoby,

w stosunku do których są podejmowane¹⁷. Limitacja zakresu dopuszczalnej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki za pomocą wskazanych działań ściśle koreluje z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa, stanowiącymi niezbędny komponent demokratycznego państwa prawnego¹⁸. W odniesieniu do działań Straży Marszałkowskiej, tak określone wymogi prowadzą do jednoznacznego wniosku, że przeszukiwanie pojazdów i bagaży osób wjeżdżających na teren Sejmu dopuszczalne jest wyłącznie wówczas, gdy istnieją ku temu wyraźne podstawy faktyczne. Wówczas, dla osiągnięcia celu, jakim jest zagwarantowanie bezpieczeństwa ochraniających osób, obiektów i urzędzeń, powinny być podejmowane wobec wszystkich osób, które wjeżdżają na teren będący w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, co wynika z kolei z zasady równości. Zasada ta ujęta została przez ustrojodawcę w dwóch postaciach, mianowicie, jako równość wobec prawa i w prawie (art. 32 ust. 1) oraz jako zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). W pierwszej postaci jej istota sprowadza się do nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji lub należących do tej samej kategorii. Wyróżnikiem kwalifikowania do określonej kategorii jest konkretna cecha istotna (tzw. cecha relewantna)¹⁹. Jako zakaz dyskryminacji, zasada równości wyklucza dopuszczalność jakiegokolwiek zróżnicowania sytuacji jednostki ze względu na jej cechy indywidualne (osobowe), odnoszące się do sfery działalności politycznej, społecznej i gospodarczej. W przeciwieństwie do równości w ujęciu art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz dyskryminacji ma charakter bezwzględny, co oznacza, że nie istnieje prawna możliwość odstąpienia od niego, niezależnie do spełnienia określonych warunków prawnych lub faktycznych.

Jako „strażnik” praw Izby, dysponent kompetencji związanych z pieczęcią nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu, jak również zwierzchnik Straży Marszałkowskiej, Marszałek Sejmu jest szczególnie zobowiązany do tego, aby zapewniać możliwość efektywnego wykonywania

¹⁷ Wymogi związane z tzw. testem proporcjonalności sformułowane zostały w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, np. w wyroku z 25 listopada 2014 r., sygn. K 54/13.

¹⁸ Por. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 77.

¹⁹ A. Krzywoń, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 260.

zadań związanych z bezpieczeństwem osób, urządzeń i obiektów na podległym mu terenie przez podległe mu służby. Jednocześnie, ciąży na nim również obowiązek zagwarantowania realizacji owych zadań w sposób zgodny z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji.

IV. Realizacja kompetencji administracyjno-porządkowych Marszałka w praktyce funkcjonowania Sejmu VIII kadencji

Zarówno w zakresie dotyczącym zapewniania spokoju i porządku w toku posiedzeń plenarnych Izby, jak również w odniesieniu do sfery gwarantowania bezpieczeństwa, spokoju i porządku na całym obszarze należącym do Sejmu, sposób wykonywania przez Marszałka przypisanych mu kompetencji budził w praktyce ubiegłych kadencji Sejmu liczne kontrowersje i zastrzeżenia. Szczególne ich nagromadzenie przypada jednak na niedawno zakończoną, VIII kadencję Izby. Zdecydowanie negatywnie ocenić należy przede wszystkim praktykę stosowania środków dyscyplinujących wobec posłów w trakcie debat sejmowych. Odbieranie głosu posłom przemawiającym z mównicy sejmowej, dyskrecjonalne skracanie czasu ich wystąpień, nieadekwatne do okoliczności korzystanie z kompetencji do przywoływania posłów „do porządku”, notoryczne nakładanie kar finansowych za rzekome naruszanie przez nich powagi Sejmu to działania, które stały się wręcz swoistym *modus operandi* postępowania Marszałka wobec posłów opozycji. Do rangi symbolu urósł w tym względzie *casus* wykluczenia z 33. posiedzenia Sejmu posła Michała Szczerby, protestującego z mównicy sejmowej przeciwko próbie wprowadzenia przez Marszałka zmian w organizacji pracy dziennikarzy w kompleksie obiektów sejmowych²⁰.

W zakresie działań, dotyczących sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na obszarze należącym do Sejmu należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zarządzenia Marszałka ograniczające dostęp do Sejmu dla osób trzecich, czego najbardziej spektakularnym przykładem stało się oddzielenie obszaru Sejmu dodatkowym ogrodzeniem, zainstalowanym od strony

²⁰ Zdarzenie to stanowiło bezpośrednią przyczynę zablokowania przez posłów opozycji mównicy sejmowej, a następnie sali obrad plenarnych co przerodziło się w kryzys sejmowy, trwający od 16 grudnia 2016 r. do 12 stycznia 2017 r.

ulicy Wiejskiej, jak również ograniczenia w wydawaniu przepustek na teren Sejmu, czy wreszcie zaostrzenie procedur, związanych ze wstępem i wjazdem na ów obszar. W odniesieniu do ostatniej z wymienionych kategorii ograniczeń, szczególnie kontrowersyjnie jawi się zarządzenie Marszałka Sejmu z 19 maja 2017 r. zmieniające zarządzenie nr 1 z 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu. Zgodnie z § 61 ust. 1 tego aktu osoby wchodzące do budynków poddaje się kontroli pirotechniczno – radiologicznej przy użyciu specjalistycznych urządzeń technicznych, dokonywanej, m.in. przez strażników Straży Marszałkowskiej. Z kolei w ust. 5 przywołanego paragrafu mowa jest o tym, że kontroli poddaje się również dostarczane do budynków materiały, towary i urządzenia oraz pojazdy, którymi są one dostarczane, a także pojazdy podmiotów świadczących usługi lub wykonujących prace remontowe. Z punktu widzenia analizowanych zagadnień, kluczowe znaczenie mają § 61 ust. 6 i ust. 7, na podstawie których kontroli tej może być poddany każdy pojazd – w tym również należący do parlamentarzysty – oraz każda osoba wjeżdżająca na teren będący w zarządzie Kancelarii Sejmu. Jak stanowi § 61 ust. 8 przywołanej regulacji, w przypadku odmowy poddania się kontroli, Straż Marszałkowska zobowiązana jest do odmowy wstępu lub wjazdu danych osób na ów teren.

Abstrahując od zasadności wprowadzenia tak restrykcyjnych procedur, w praktyce stosowane były one w sposób wybiórczy, wyłącznie wobec posłów należących do ugrupowań opozycyjnych. Tymczasem, przeprowadzanie tzw. kontroli „wrywkowych”, w stosunku do pewnej grupy osób, nie tylko nie gwarantuje zapewnienia niezbędnego bezpieczeństwa, ale stanowi również naruszenie zasady równości poprzez przyjęcie nieprawidłowego kryterium różnicowania. Jeżeli bowiem wyznacznikiem podejmowanych działań w tym zakresie miałyby być wyłącznie określona aktywność polityczna osób kontrolowanych – a to właśnie wynika z obserwowanej praktyki – wówczas stanowiłoby to rażące naruszenie zakazu dyskryminacji, wyrażonego w art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Przedstawione powyżej przykłady realizacji kompetencji administracyjno – porządkowych Marszałka Sejmu VIII kadencji, w zakresie dotyczącym czuwania nad spokojem i porządkiem na obszarze należącym do Sejmu, wy-

wołują również poważne zastrzeżenia w kontekście konstytucyjnych i ustawowych gwarancji niezależności wykonywania mandatu parlamentarnego. Zgodnie z art. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²¹ parlamentarzystom zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu. Podstawowym prawem, a zarazem obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Izby oraz Zgromadzenia Narodowego, a także jego organów (art. 3 wskazanej ustawy). Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w zestawieniu z wynikającym zarówno z Konstytucji i z Regulaminu Sejmu zobowiązaniem Marszałka do szczególnej dbałości o zapewnienie parlamentarzystom odpowiednich warunków do skutecznego wykonywania mandatu. Zgodnie z dyspozycją art. 110 ust. 2 Konstytucji zadaniem Marszałka Sejmu jest strzeżenie praw Izby, co oznacza przede wszystkim ochronę praw posłów. Stanowi o tym również art. 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu, akcentując rolę Marszałka jako strażnika praw i godności Sejmu, a także art. 10 ust. 1 pkt 12, zgodnie z którym Marszałek udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy. Zarówno uniemożliwianie posłom realnego udziału w dyskusji plenarnej, poprzez nadużywanie kompetencji określonych w art. 175 Regulaminu, jak również arbitralne nakładanie na nich kar finansowych za rzekome naruszenie powagi Izby, nie mówiąc już o zakazie wjazdu lub wejścia na teren Sejmu stanowi naruszenie regulaminowych obowiązków Marszałka wobec parlamentarzystów, a w praktyce – łamanie praw opozycji sejmowej. Z punktu widzenia oceny legalności przywołanego zarządzenia Marszałka Sejmu z 19 maja 2017 r., a w szczególności określonej w nim sankcji w postaci uniemożliwienia posłom wjazdu na teren Izby, nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, że status prawny parlamentarzysty, regulowany ustawowo, nie może podlegać modyfikacji w drodze aktów niższego rzędu, w szczególności rozporządzeń lub zarządzeń, w tym również zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu lub Senatu. Zarządzenia te oparte są bowiem na kompetencji wynikającej z Regulaminu Izby, którego zakres przedmiotowy – zgodnie z treścią art. 112 Konstytucji – jest precyzyjnie określony i nie obejmuje kształtowania praw i obowiązków parlamentarzysty.

²¹ Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799 ze zm.).

V. Konkluzje

Analiza konstrukcji normatywnych, służących wykonywaniu przez Marszałka Sejmu kompetencji w zakresie sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu wskazuje na brak dostatecznej precyzji regulacji, przyjętych w tym zakresie w Regulaminie Sejmu. Praktyka ostatniej kadencji Sejmu dowodzi, iż sposób realizacji przyznanых Marszałkowi w tym względzie uprawnień i obowiązków determinuje przede wszystkim postawa samego piastuna urzędu. Ta z kolei wynika zasadniczo z przyjętego modelu funkcjonowania tego organu w polskiej tradycji parlamentarnej. Jak trafnie zauważył Z. Czeszejko-Sochacki, obowiązek stania na straży praw i godności Sejmu implikuje postawę politycznej neutralności Marszałka²². W polskim prawie parlamentarnym, zasada ta nie ma jednak zarówno formalnego, jak i praktycznego zastosowania²³. Marszałek identyfikowany jest przede wszystkim jako członek określonej frakcji politycznej, tyle że o szczególnym statusie, wynikającym z piastowania funkcji organu kierowniczego Izby. Tym samym, jawi się jako swoisty „zakładnik” umowy koalicyjnej, tudzież decyzji kierownictwa partii i klubu parlamentarnego, które wynoszą go na to stanowisko z zamiarem wykorzystania przysługujących mu kompetencji w walce z przeciwnikami politycznymi w parlamencie. Dopóki nie stanie się możliwe wykreowanie modelu przewodniczącego Izby jako jej bezstronnego moderatora, dopóty przyznane mu Regulaminem, rozległe kompetencje porządkowe stanowiąc będą potencjalne narzędzie ograniczania praw posłów opozycji, zarówno wbrew utrwalonym regułom demokracji parlamentarnej, jak i wbrew wyrażonemu w Konstytucji zakazowi dyskryminacji z powodów politycznych.

Literatura

Bożyk S., *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.

²² Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 140. Podobnie: S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 210.

²³ Por. G. Koksanowicz, *Kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2019, s. 246.

- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
- Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 110*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Granat M., *Ocena uprawnień Marszałka Sejmu w zakresie zaprowadzania porządku na sali obrad plenarnych (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Koksanowicz G., *Kluby poselskie w strukturze i pracach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2019.
- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2014.
- Krzywoń A., *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018.
- Mordwiłko J., *Możliwość użycia przez marszałka Sejmu Straży Marszałkowskiej w celu wykonania decyzji o wykluczeniu posła z posiedzenia*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002.
- Winczorek P., *O zmianach w przepisach dotyczących uprawnień Marszałka Sejmu w kwestii zapewnienia porządku na sali posiedzeń Izby*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. 2, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.