

Krzysztof Grajewski¹ Aleksandra Szydzik²

Nietykalność parlamentarna a COVID-19

Słowa kluczowe: nietykalność parlamentarna, COVID-19, poseł, senator

Keywords: parliamentary inviolability, COVID-19, member of parliament

Streszczenie

Opracowanie jest poświęcone relacjom pomiędzy instytucją nietykalności parlamentarnej a niektórymi rozwiązaniami stosowanymi w celu zapobiegania lub zwalczania chorób zakaźnych, w tym COVID-19. Z art. 105 ust. 5 Konstytucji RP wynika zakaz pozbawiania lub ograniczania wolności członka parlamentu bez zgody właściwej izby, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Tymczasem w przepisach przeciwepidemicznych odnoszących się m.in. do COVID-19 przewidziano rozwiązania, takie jak kwarantanna, izolacja domowa czy przymusowa hospitalizacja, które kolidują z literalnie odczytywaną konstytucyjną regulacją nietykalności parlamentarnej. W stosunku do osób opierających się zastosowaniu wymienionych rozwiązań istnieje możliwość skorzystania ze środków przymusu bezpośredniego. Autorzy, opierając się na skonstruowanej przez Trybunał Konstytucyjny koncepcji oceny wartości dóbr prawnie chronionych, dochodzą do wniosku, że pomimo braku wyraźnej regulacji konstytucyjnej w tym zakresie, jest możliwe zastosowanie przepisów przeciwepidemicznych w stosunku

¹ ORCID ID: 0000-0002-8691-5150, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: krzysztof.grajewski@ug.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-3744-859X, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: aleksandra.szydzik@ug.edu.pl.

do członków polskiego parlamentu. W tym przypadku takie wartości jak życie i zdrowie ludzi przeważają nad dobrem prawnym chronionym przez nietykalność parlamentarną.

Abstract

Parliamentary inviolability and COVID-19

The article is devoted to the relationship between the institution of parliamentary inviolability and certain measures used to prevent or combat infectious diseases, including COVID-19. Article 105 sec. 5 of the Constitution of the Republic of Poland prohibits deprivation or restriction of freedom of a member of parliament without the consent of the competent chamber, except his *apprehension in the act of committing* a crime and if a detention is necessary to ensure the proper course of the proceedings. At the same time, anti-epidemic regulations relating, inter alia, to COVID-19, provides for the possibility to apply measures such as quarantine, home isolation or forced hospitalization that appear to conflict with constitutional regulation of parliamentary inviolability. Furthermore, the law foresees a possibility to apply direct coercion to people resisting the application of such measures. The authors, relying on the concept of assessing the value of legally protected goods, developed by Constitutional Tribunal, conclude that, despite the lack of an explicit constitutional regulation in this regard, it is possible to apply anti-epidemic regulations to members of the Polish parliament. In this case, values such as human life and health prevail over the legal good protected by the institution of parliamentary inviolability.

✱

I.

Uregulowana w art. 105 ust. 5 w zw. z art. 108 Konstytucji RP³ nietykalność parlamentarna (nietykalność poselska i senatorska) oznacza zakaz aresztowania lub zatrzymania posła albo senatora bez uzyskania na to uprzedniej zgody właściwej izby parlamentu, przy czym zawarty w tym przepisie zakaz zatrzymania „obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus”⁴. Zgoda Sej-

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴ Zob. art. 10 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799), dalej: „ustawa o wykonywaniu mandatu”.

mu (Senatu) nie jest jednak wymagana w przypadku ujęcia parlamentarzysty „na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania”. W takim przypadku organ dokonujący zatrzymania jest jednak zobowiązany do niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, któremu przysługuje dyskrecjonalne uprawnienie do nakazania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego. Już w tym miejscu warto podkreślić, że choć w przywołanym przepisie wymieniono dwie przesłanki powiązane z możliwością zatrzymania deputowanego bez uzyskiwania na to uprzedniej zgody właściwej izby parlamentu, to jednak ustrojodawca, używając koniunkcji, tak naprawdę przewidział tylko jeden wyjątek od ogólnej zasady zakazującej pozbawiania lub ograniczania wolności parlamentarzysty (por. art. 10 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu), a dla jego dopuszczalności konieczne jest łączne wystąpienie obu przesłanek.

Jak się wydaje, wskazany przez ustrojodawcę wyjątek nie jest jedynym przypadkiem, w którym „konkretne unormowanie zezwalające właściwym organom państwowym na pozbawienie lub ograniczenie wolności człowieka może (...) pozostawać w kolizji z regulacją prawną nietykalności parlamentarnej”⁵. Jedną z takich sfer mogą być regulacje związane ze środkami stosowanymi w celu zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza dopuszczalności wprowadzenia określonych rozwiązań prawnych ustanowionych w czasie epidemii COVID-19 w kontekście regulacji związanych z nietykalnością parlamentarną.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy jednak zastrzec, że nie będą one dotyczyły konstytucyjności konkretnych przepisów prawnych ustanowionych w Polsce w związku z epidemią COVID-19, w szczególności zaś dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co prawda przywilej nietykalności parlamentarnej odnosi się bezpośrednio do wolności osobistej osoby sprawującej mandat poselski lub senatorski, jednakże nie jest prawem (wolnością) jednostki w rozumieniu rozdziału II Konstytucji. Nietykalność wynika bowiem z publiczno-

⁵ K. Grajewski, *Konstytucyjny przywilej nietykalności parlamentarnej – celowość konkretyzacji ustawowej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, *Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r., nr 7, poz. 29, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 264.

prawnego statusu członka parlamentu i jest mu przyznawana ze szczególnych względów, którymi są umożliwienie wolnego i niezależnego sprawowania mandatu parlamentarnego oraz zapewnienie parlamentowi możliwości obradowania w pełnym składzie. Jest on zatem przywilejem instytucji⁶ i jawi się jako element statusu prawnego posła lub senatora będącego funkcjonariuszem publicznym, a nie statusu prawnego człowieka (obywatela) w państwie. Choć przedmiotem dalszej analizy będzie więc kwestia dopuszczalności ustanowienia pozakonstytucyjnych przepisów, w których przewidziano wprowadzenie uzasadnionych sytuacją epidemiczną ograniczeń lub nawet możliwości pozbawienia wolności członka parlamentu, to jednak w tym miejscu trzeba nadmienić, że w doktrynie prawa konstytucyjnego⁷, jak również w orzecznictwie⁸ podnoszone są liczne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19.

II.

Ustalenie dopuszczalności ustanowienia określonych ograniczeń odnoszących się do wolności osobistych jednostki w kontekście parlamentarnego przywileju nietykalności jest możliwe po przeanalizowaniu zakresu właściwych regulacji ustanowionych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wprowadzonym stanem zagrożenia epidemicznego⁹, zastąpionym następnie stanem

⁶ Por. wyrok TK z 28 listopada 2001 r., K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255.

⁷ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12, s. 5–12; P. Uziębło, *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2021, nr 1, s. 5–14 oraz A. Szydzik, *O tworzeniu prawa oraz ograniczeniu konstytucyjnych praw i wolności w czasie COVID-19*, [w:] *Polsko-ukraińskie miscellanea prawnicze*, red. A. Szymt, J. Boszycki, Gdańsk 2020, s. 53–64.

⁸ Wyroki SN: z 16 marca 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689; z 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSNK 2021/4/19; z 16 marca 2021 r., II KK 64/21, OSNK 2021/4/18; a także wyrok WSA w Opolu z 27 października 2020 r., II SA/Op 219/20, LEX nr 3093916 oraz wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1506/20, LEX nr 3115494.

⁹ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. poz. 433 ze zm.).

epidemii¹⁰. Wprowadzenie obu stanów wiązało się z jednoczesnym ustanowieniem ograniczeń w sferze realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki, w tym także rozwiązań skutkujących ograniczeniem wolności osobistej.

Ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹¹ w art. 46 ust. 4 wprowadzono katalog ograniczeń praw i wolności jednostki, które mogą zostać ustanowione w rozporządzeniu wprowadzającym stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Zalicza się do nich m.in. czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i zgromadzeń, obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych czy obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych. Jeżeli stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii przybierze charakter lub rozmiary przekraczające możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów uprawniona jest do wprowadzenia w drodze rozporządzenia także innych rozwiązań ochronnych mających na celu przeciwdziałanie epidemii (art. 46a w zw. z art. 46b ustawy o chorobach zakaźnych), do których zalicza się m.in. obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie, obowiązek stosowania określonych środków profilaktycznych i zabiegów, obowiązek poddania się kwarantannie i miejsce kwarantanny, nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, terenów i obiektów, nakaz lub zakaz przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, zakaz opuszczania tzw. strefy zero przez osoby chore i podejrzane o zachorowanie, nakaz określonego sposobu przemieszczania się czy nakaz zakrywania ust i nosa w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach¹².

Należy zauważyć, że część rozwiązań wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 wiąże się z ograniczeniem wolności osobistej jednostki,

¹⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.).

¹¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1845 ze zm.; dalej: „ustawa o chorobach zakaźnych”.

¹² Wymienione środki zostały wprowadzone najpierw w drodze rozporządzeń Ministra Zdrowia wydanych na podstawie art. 46 ust. 4 ustawy o chorobach zakaźnych, a następnie w rozporządzeniach Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 46a w zw. z art. 46b ustawy o chorobach zakaźnych. Rada Ministrów wydała dotychczas kilkanaście takich rozporządzeń.

a zatem może kolidować z konstytucyjnym zakazem pozbawiania lub ograniczania wolności parlamentarzysty przez organy stosujące przymus, co oznacza, że potencjalnie może ograniczać lub wręcz uniemożliwiać sprawowanie mandatu przedstawicielskiego. Wśród środków potencjalnie interferujących z nietykalnością parlamentarną znajdują się te ograniczenia, nakazy i zakazy, które dotyczą przemieszczania się, obowiązek poddania się testowi pod kątem zakażenia wirusem SARS-CoV-2, obowiązek poddania się kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązek hospitalizacji.

III.

Przykładem takiej regulacji jest obowiązek poddania się kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Zgodnie z art. 2 ustawy o chorobach zakaźnych, przez izolację należy rozumieć odosobnienie osoby lub grupy osób chorych na chorobę zakaźną albo osoby lub grupy osób podejrzanych o chorobę zakaźną, w celu uniemożliwienia przeniesienia biologicznego czynnika chorobotwórczego na inne osoby (pkt 11), przez izolację w warunkach domowych – odosobnienie osoby chorej z przebiegiem *choroby zakaźnej* niewymagającej bezwzględnej hospitalizacji ze względów medycznych w jej miejscu zamieszkania lub pobytu, w celu zapobieżenia szerzenia się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (pkt 11a), zaś przez kwarantannę – odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (pkt 12). W konsekwencji, kwarantanna jest rozwiązaniem prewencyjnym, mającym zapewnić odosobnienie osób zdrowych, zaś izolacja lub izolacja w warunkach domowych – rozwiązaniem następczym, stosowanym już do osób chorych lub podejrzanych o chorobę. Wszystkie te środki są stosowane m.in. w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Zgodnie z art. 34 ust. 4 wymienionej ustawy, nałożenie na osobę kwarantanny lub obowiązku pozostania w izolacji (lub izolacji w warunkach domowych) skutkuje zakazem opuszczania miejsca aktualnego pobytu przez określony czas, chyba że zachodzi konieczność hospitalizacji danej osoby lub gdy organ inspekcji sanitarnej postanowi inaczej. O skierowaniu na izolację lub izolację w warunkach domowych decyduje lekarz lub felczer,

który podejrzewa lub rozpoznaje zakażenie lub chorobę zakaźną powodującą powstanie obowiązku izolacji lub izolacji w warunkach domowych¹³, zaś o nałożeniu kwarantanny decyduje organ inspekcji sanitarnej (art. 34 ust. 2 ustawy o chorobach zakaźnych).

Innym rozwiązaniem ograniczającym wolność osobistą jest obowiązkowa hospitalizacja, która może zostać nałożona na osoby, u których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2 lub zachorowanie na chorobę wywołaną tym wirusem, albo podejrzenie takiego zakażenia lub zachorowania. Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie hospitalizacji, izolacji i kwarantanny, podstawą do poddania danej osoby obowiązkowej hospitalizacji jest także decyzja lekarza lub felczera, podejmowana w oparciu o własną ocenę stopnia zagrożenia dla zdrowia publicznego, który kieruje taką osobę do wskazanego szpitala, niezwłocznie informując szpital o tym fakcie, chyba że po dokonaniu oceny stanu klinicznego tej osoby, za wystarczające uzna skierowanie jej do leczenia lub diagnostyki laboratoryjnej w kierunku wirusa SARS-CoV-2, do miejsca izolacji lub izolacji w warunkach domowych. Obowiązkowa hospitalizacja jest więc rozwiązaniem, które aktualizuje się w każdym przypadku, w którym izolacja lub izolacja w warunkach domowych okaże się w opinii lekarza lub felczera niewystarczająca.

W kontekście unormowań art. 105 ust. 5 Konstytucji RP należy podkreślić, że na podstawie art. 35 ustawy o chorobach zakaźnych, lekarz uprawniony jest do skierowania danej osoby na kwarantannę, do izolacji lub izolacji w warunkach domowych wbrew woli osoby podejrzanej o zachorowanie, chorej lub narażonej na zakażenie, także w przypadku, w którym państwowy powiatowy inspektor sanitarny lub państwowy graniczny inspektor sanitarny nie nałożył na tę osobę takiego obowiązku. Decyzja lekarza w tym względzie jest więc całkowicie samodzielna. Warto dodać, że także państwowy inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nałożyć na osobę zakażoną lub chorą na chorobę zakaźną albo osobę podejrzaną o zakażenie lub chorobę zakaźną, lub osobę, która miała styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego m.in. obowiązek poddania się zabiegom sanitarnym, szczepie-

¹³ Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 25 lutego 2021 r. w sprawie chorób zakaźnych powodujących powstanie obowiązku hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych oraz obowiązku kwarantanny lub nadzoru epidemiologicznego (Dz.U. poz. 351 ze zm.), dalej: „rozporządzenie w sprawie hospitalizacji, izolacji i kwarantanny”.

niom ochronnym, badaniom sanitarno-epidemiologicznym, kwarantannie, leczeniu, hospitalizacji, izolacji czy izolacji w warunkach domowych. (art. 33 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o chorobach zakaźnych).

IV.

O przyjęciu do szpitala albo o skierowaniu do izolacji, kwarantanny lub zleceniu izolacji w warunkach domowych, lekarz jest obowiązany powiadomić inspektora sanitarnego właściwego dla szpitala, miejsca izolacji albo odbywania kwarantanny lub izolacji w warunkach domowych. W przypadku oporu ze strony osoby skierowanej na kwarantannę, izolację lub podlegającą obowiązkowej hospitalizacji, istnieje możliwość zastosowania w stosunku do niej środków przymusu bezpośredniego, polegających na przytrzymywaniu, unieruchomieniu lub przymusowym podaniu leków¹⁴, o czym w każdym przypadku decyduje lekarz lub felczer, określając rodzaj środka przymusu bezpośredniego i osobiście nadzorując jego wykonanie. W tym zakresie lekarz lub felczer jest również uprawniony do zwrócenia się do Policji, Straży Granicznej lub Żandarmerii Wojskowej o pomoc w zastosowaniu środka przymusu bezpośredniego (art. 36 ustawy o chorobach zakaźnych).

Należy podkreślić, że możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego ma szerszy charakter, bowiem aktualizuje się nie tylko w przypadku skierowania danej osoby na kwarantannę, izolację lub izolację w warunkach domowych, ale także w przypadku jej oporu w wykonaniu wszelkich badań sanitarno-epidemiologicznych oraz zabiegów sanitarnych. Analiza regulacji prawnych w tym zakresie prowadzi więc do wniosku, że za dopuszczalne należałoby uznać także przymusowe wykonanie badania pod kątem zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

Podsumowując krótko dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, że w przedstawionych regulacjach widać wyraźnie elementy, których zastosowanie wobec

¹⁴ Przez przytrzymywanie rozumie się doraźne, krótkotrwałe unieruchomienie osoby z użyciem siły fizycznej, przez unieruchomienie – dłużej trwające obezwładnienie osoby z użyciem pasów, uchwytów, prześcieradeł lub kaftana bezpieczeństwa, zaś przez przymusowe podanie leku – doraźne lub przewidziane w planie postępowania leczniczego wprowadzenie leków do organizmu osoby – bez jej zgody (art. 36 ust. 7–9 ustawy o chorobach zakaźnych).

deputowanego skutkowałoby pozbawieniem lub ograniczeniem jego wolności osobistej (np. izolacja domowa). Z punktu widzenia nietykalności parlamentarnej istotne są również te elementy normatywne, w których przewidziano możliwości zastosowania środków przymusu bezpośredniego w stosunku do osoby odmawiającej poddania się określonym procedurom (np. kwarantannie). Ze względu na to, że w polskich przepisach przyjęto szerokie rozumienie nietykalności parlamentarnej, która obejmuje nie tylko aresztowanie (w tym tymczasowe aresztowanie), ale także zatrzymanie, a więc wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus¹⁵, należy ocenić dopuszczalność zastosowania tego typu środków wobec parlamentarzysty korzystającego z uprawnień przewidzianych w art. 105 ust. 5 Konstytucji. Ta kwestia będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego artykułu.

V.

Od początku obowiązywania stanu epidemii funkcjonują również ograniczenia i zakazy w zakresie przemieszczania się. Były one ustanawiane w różnej konfiguracji i z różnym natężeniem. Z punktu widzenia uprawnień deputowanego wynikających z nietykalności parlamentarnej istotna jest konstatacja, że nawet w czasie, gdy miały one najdalej idący charakter, tj. gdy obowiązywał generalny zakaz przemieszczania się osób przebywających na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶, to jednak nie dotyczył on wykonywania czynności zawodowych lub zadań służbowych. W odniesieniu do parlamentarzystów oznacza to, że teoretycznie zakaz ten nie miał wpływu na możliwość efektywnego sprawowania mandatu parlamentarnego, a więc wykonywania przez po-

¹⁵ Zob. przykładowo: L. Garlicki, *uwaga 29 do art. 105*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001; P. Radziejewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 329.

¹⁶ Zakaz ten został wprowadzony najpierw w § 3a rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.), a następnie został przeniesiony do § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów, zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 566 ze zm.). Ten tzw. twardy *lockdown* obowiązywał w okresie od 25 marca 2020 r. do 19 kwietnia 2020 r.

słów i senatorów uprawnień i obowiązków przewidzianych przez odpowiednie przepisy prawa, w tym przede wszystkim przez Konstytucję oraz ustawę o wykonywaniu mandatu.

W takiej sytuacji trudno jest uznać, że wskazane ograniczenia mogły wpływać na uprawnienia wynikające z nietykalności parlamentarnej. To samo można powiedzieć o innych środkach ograniczających przemieszczanie się, takich jak np. zmniejszenie liczby osób, które mogły jednocześnie korzystać ze środków publicznego transportu zbiorowego. Nawet gdyby uznać, że tego typu ograniczenia mogłyby teoretycznie utrudniać wykonywanie mandatu, to jednak należy stwierdzić, że już wcześniej istniały rozwiązania prawne zapewniające chociażby możliwość dotarcia na posiedzenie izby lub komisji w postaci uprawnienia parlamentarzystów do bezpłatnych przejazdów środkami transportu publicznego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym (art. 43 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu), których konsekwencją jest m.in. nakładany na przewoźników prawny obowiązek rezerwacji odpowiedniej ilości miejsc dla posłów i senatorów¹⁷.

Konkludując należy stwierdzić, że tego typu ograniczenia można ewentualnie rozpatrywać w kontekście podstawowego uprawnienia i zarazem obowiązku deputowanych, jakim jest uczestnictwo w posiedzeniach izby oraz jej organów. W tym miejscu warto dodać, że w regulaminie Sejmu¹⁸ dodano dział IIIA¹⁹, zgodnie z którym m.in. w stanie epidemii jest możliwe odbywanie posiedzeń Sejmu, komisji i podkomisji z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiającą porozumiewanie się na odległość. Odbywanie tzw. posiedzeń zdalnych jest także możliwe w przypadku Senatu²⁰. Co do zasady trudno jest więc uznać, że ograniczenia związane z przemieszczaniem mogłyby mieć istotny wpływ na realizację prawa i obo-

¹⁷ Zob. § 4 i n. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 grudnia 2001 r. w sprawie trybu korzystania przez osłów i senatorów z bezpłatnych przejazdów i przelotów na terenie kraju (Dz.U. Nr 1, poz. 13 ze zm.).

¹⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2021, poz. 483).

¹⁹ Zob. art. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 marca 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 327 ze zm.).

²⁰ Zob. art. 67a-67d uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2018, poz. 846 ze zm.), które zostały dodane do regulaminu Senatu przez art. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 4

wiązku uczestnictwa w posiedzeniach parlamentu lub wykonywania innych uprawnień bądź obowiązków deputowanego (np. kwestia dotarcia do biura parlamentarzysty), a także by odnosiły się w bezpośredni sposób do zakresu uprawnień wynikających z nietykalności parlamentarnej.

VI.

Rozstrzygnięcie dylematu dopuszczalności ustanowienia w przepisach ustawowych takich rozwiązań, których zastosowanie wobec parlamentarzysty skutkuje ograniczeniem jego wolności osobistej lub nawet jej pozbawieniem jest stosunkowo trudne. Skoro bowiem w przepisie art. 105 ust. 5 Konstytucji RP ustanowiono szeroko rozumiany przywilej nietykalności parlamentarnej i jednocześnie wyraźnie wskazano tylko jeden wyjątek od niego, to należałoby konsekwentnie twierdzić, że nie jest dopuszczalne ustanawianie i stosowanie niższych rangą przepisów prawnych, mogących spowodować ograniczenie lub, tym bardziej, pozbawienie wolności parlamentarzysty. Przepis ustanawiający przywilej nietykalności jest bowiem przepisem zawierającym regulację wyjątkową, ustanowioną ze względu na ochronę określonych konstytucyjnych wartości związanych z pozycją ustrojową parlamentu oraz ze statusem prawnym parlamentarzysty. W tych warunkach wszelkie wyjątki od niego powinny być regulowane na szczeblu konstytucyjnym. Spełnienie tego wymogu byłoby oczywiście najlepszym rozwiązaniem. Ponieważ dopuszczalne wyjątki zostałyby unormowane w przepisach ustawy zasadniczej, bezprzedmiotowe byłoby rozważanie ich konstytucyjności.

Warto jednak uzmysłwić sobie, że ze względu na wskazane wyżej funkcje, przywilej nietykalności parlamentarnej nie ma charakteru absolutnego, a więc nie może działać w każdej sytuacji, niezależnie od okoliczności, w których jego zastosowanie byłoby rozważane. Nie chodzi bowiem o zapewnienie szerokiej ochrony parlamentarzysty bez specjalnego uzasadnienia, ale o ochronę parlamentu i deputowanego jako jego członka. Ta konstatacja jest niezwykle pomocna w stwierdzeniu, że przyjęcie w polskim prawie konstytucyjnym szerokiej koncepcji nietykalności parlamentarnej, jak to ujął już trzydzieści lat temu Trybunał Konstytucyjny, „nie wyklucza skutecznej ochrony porząd-

ku prawnego przed ewentualnymi bezprawnymi zachowaniami osób z nietykalności takiej korzystających. W przypadku kolizji dóbr prawnie chronionych decydujące znaczenie ma ocena wartości tych dóbr. W przypadku ich znacznej wartości, dla ich ochrony i konieczności poświęcenia prawa wynikającego z nietykalności parlamentarnej, prawo to musi ustąpić (...). Legalność ograniczenia nietykalności parlamentarnej nie może być uzasadniona tylko formalnymi kompetencjami osób nietykalność tę ograniczających. Dlatego też niezbędne jest każdorazowe uzasadnienie takiego ograniczenia kolizją dóbr, usprawiedliwiająca działanie w ramach stanu wyższej konieczności lub obrony koniecznej²¹.

Analizując przytoczoną wypowiedź warto przede wszystkim zaznaczyć, że została ona dokonana na tle takiego stanu prawnego, w którym wówczas na szczeblu konstytucyjnym nie przewidywano żadnych wyjątków od nietykalności parlamentarnej, a na szczeblu ustawowym przyjmowano szerokie rozumienie tego przywileju posłów i senatorów²². Po drugie, nietrudno zauważyć, że przyjęcie odmiennego poglądu musiałyby prowadzić do wniosku, w świetle którego możliwe byłoby podejmowanie przez parlamentarzystów działań bezprawnych naruszających chronione prawem dobra innych osób, co w rzeczywistości przynajmniej częściowo pozbawiłoby te osoby skutecznej ochrony ich praw lub wolności ze względu na niemożność podjęcia odpowiednich działań wobec parlamentarzysty przez organy państwowe stosujące przymus²³.

Po trzecie, nie trzeba konstruować szerokiej argumentacji, by stwierdzić, że regulacje prawne odnoszące się do zapobiegania oraz zwalczania chorób zakaźnych mają na celu ochronę tak istotnych dóbr, jak zdrowie, a nawet życie ludzi. Choć ustawa o chorobach zakaźnych nie ma preambuły, to jednak stosunkowo łatwo jest odczytać przyświecające jej twórcom cele z przepisu art. 1 pkt 1, w którym jest mowa m.in. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń

²¹ Tak TK w orzeczeniu z 28 stycznia 1991 r., K 13/90, OTK 1991, poz. 3.

²² Zob. art. 21 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.) oraz art. 22 ust. 2 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 37, poz. 173 ze zm.).

²³ Por. K. Grajewski, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Warszawa 2014, s. 153–154.

i chorób zakaźnych u ludzi, a także o podejmowaniu „działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie”. Realizacji tych celów służą analizowane wyżej środki w postaci poddania kwarantannie, hospitalizacji, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, a także możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego (art. 35–36). Biorąc pod uwagę te ustalenia należy stwierdzić, że nie można powoływać się na nietykalność parlamentarną w wymienionych przypadkach. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia z konfliktem określonych dóbr prawnie chronionych, o których wspominał w swoim wywodzie Trybunał Konstytucyjny, gdzie po jednej stronie występują zdrowie i życie ludzkie, a po drugiej – szczególna ochrona wolności osobistej członka parlamentu. Nie wydaje się, by konieczne było uzasadnianie większej wartości takich dóbr jak życie i zdrowie człowieka w porównaniu do ochrony parlamentarzysty wynikającej z przywileju nietykalności parlamentarnej.

VII.

Konkludując należy stwierdzić, że z polskich przepisów wynika szerokie rozumienie nietykalności parlamentarnej, która przyjmuje postać zakazu pozbawiania lub ograniczenia w jakikolwiek sposób wolności osobistej członka Sejmu lub Senatu przez organy stosujące przymus. W art. 105 Konstytucji RP przewidziano tylko jeden wyjątek od tak sformułowanego zakazu. Pomimo braku wyraźnej regulacji przewidującej inne wyjątki od zakazu sformułowanego w konstytucji, należy przyjąć, że dopuszczalne są sytuacje, w których jest możliwa ingerencja w sferę wolności osobistej deputowanego, o ile będzie ona uzasadniona wartością innych dóbr prawnie chronionych. Jak się wydaje, środki przewidziane w przepisach o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych należą do tej grupy wyjątków. Uzasadnieniem ich stosowania jest bowiem ochrona zdrowia i życia ludzi.

Literatura

- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 12.
- Grajewski K., *Konstytucyjny przywilej nietykalności parlamentarnej – celowość konkretyzacji ustawowej*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, *Wybór opinii prawnych do artykułów 1–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r., nr 7, poz. 29, ze zm.)*, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.
- Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Uziębło P., *Odpowiedzialność organów władzy państwowej i ich członków za niekonstytucyjne ograniczenia praw i wolności jednostki w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2021, nr 1.
- Szydzik A., *O tworzeniu prawa oraz ograniczeniu konstytucyjnych praw i wolności w czasie COVID-19*, [w:] *Polsko-ukraińskie miscellanea prawnicze*, red. A. Szmyt, J. Boszycki, Gdańsk 2020.