

Warszawa, dnia 3 stycznia 2017 roku

BAS-WAL-2777/16

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Opinia prawna

w sprawie zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim – oraz możliwości przywrócenia elementarnego porządku prawnego w sali posiedzeń Sejmu

I. Tezy opinii

1) Już wiele lat temu, Sąd Najwyższy bardzo trafnie podkreślił, iż z samej istoty mandatu poselskiego – piastowanego przez posła w imieniu i z wyboru Narodu – wynika, że musi on być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada; jego wykonywanie nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie, itp.

(wyrok Sądu Najwyższego I KZP 40/93 z dnia 16 lutego 1994 roku – zobacz także: wyrok Sądu Najwyższego I CSK 31/07 z dnia 13 kwietnia 2007 roku).

2) Analiza postępowania każdego posła – oraz ewentualnych konsekwencji prawnych konkretnych wypowiedzi, gestów, działań, zaniechań, zachowań etc. - w każdym przypadku prowadzona może być na różnych płaszczyznach (z uwzględnieniem regulacji dotyczących immunitetu parlamentarnego), w szczególności:

- (a) - w perspektywie uwarunkowanej Zasadami Etyki Poselskiej;

- (b) – w perspektywie odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej), uwarunkowanej przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła oraz senatora i przepisami Regulaminu Sejmu;

- (c) - w perspektywie cywilnoprawnej, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego;

- (d) – w perspektywie prawnokarnej, na podstawie przepisów Kodeksu karnego.

3) W każdym przypadku, dla rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności posła – i to w zakresie każdej z wyróżnionych płaszczyzn - konieczne jest przeprowadzenie stosownego postępowania dowodowego przez właściwy podmiot (dla jednoznacznego zdefiniowania stanu faktycznego) – i wydanie na tej podstawie stosownego orzeczenia przez należycie umocowany do tego organ.

4) Dla prawidłowej oceny prawnej zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim, zasadnym może być objęcie stosownym postępowaniem wyjaśniającym i sprawdzającym wypowiedzi, informacji, okoliczności, zdarzeń rozgrywających się/pojawiających się także poza salą posiedzeń Sejmu.

5) Udokumentowany przebieg posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, jak również publicznie znane zdarzenia, które nastąpiły później w związku z tymże posiedzeniem, dają natomiast podstawę do stwierdzenia, że zasadnym jest ich zbadanie

przez właściwe organy Sejmu oraz przez Prokuraturę – w szczególności: w kontekście przepisów powołanych w niniejszej opinii. Udokumentowane i publicznie znane fakty pozwalają bowiem przynajmniej na stwierdzenie, że zachodzi poważne podejrzenie, iż w sali posiedzeń Sejmu, w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, doszło do wielokrotnego i rażącego naruszenia Zasad Etyki Poselskiej – a nawet: podejrzenie popełnienia przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub przeciwko działalności instytucji państwowych; nie może być bowiem wątpliwości przynajmniej co do tego, że w sali posiedzeń Sejmu była i jest stosowana niedozwolona przemoc – i to: według kwalifikacji prawnokarnych.

6) Regulamin Sejmu dopuszcza – w ramach odpowiedzialności regulaminowej posłów - możliwość obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posła, na zasadach określonych w art. 23-25 tegoż Regulaminu (omówionych bliżej w dalszej części niniejszej opinii).

7) Z zachowaniem zawartych w opinii uwag szczegółowych, zasadnym jest przedstawienie następującego zestawu możliwych sposobów przywracania ładu prawnego wobec sytuacji zaistniałej w związku z 33. posiedzeniem Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku:

- I. podjęcie próby zaangażowania Konwentu Seniorów (zgodnie z art. 14 Regulaminu Sejmu, Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu);
- II. podjęcie próby mediacji;
- III. czasowe przeniesienie dalszych posiedzeń Sejmu do innej sali obrad;
- IV. podjęcie czynności koniecznych do egzekwowania wszystkich możliwych konsekwencji prawnych zachowań grupy Posłów – zwłaszcza: stosowanej przemocy - na wszystkich możliwych płaszczyznach prawnych, to jest:

- a) na płaszczyźnie odpowiedzialności etycznej;
- b) na płaszczyźnie odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej);
- c) na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnoprawnej (zwłaszcza w aspekcie odpowiedzialności za ewentualne naruszenie dóbr osobistych oraz za ewentualną szkodę, powodowaną koniecznością organizacji posiedzeń Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu);
- d) na płaszczyźnie odpowiedzialności prawnokarnej;

V. podjęcie stosownych czynności przez Straż Marszałkowską.

8) Zastosowanie każdego ze wskazanych sposobów działania – w tym nawet zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej – może zostać uznane za uzasadnione. Nie może bowiem być wątpliwości co do tego, że blokowanie i okupacja mównicy sejmowej oraz fotela Marszałka Sejmu stanowi - według klasyfikacji prawnych – przemoc, wykluczająca możliwość prawidłowego funkcjonowania Sejmu i wypełniania swoich zadań przez organy Sejmu. Jako taka, stanowi akt niebywałego zamachu, naruszającego polską kulturę parlamentarną, dobre tradycje i zwyczaje parlamentarne. Oznacza także sprzeniewierzenie się przez grupę Posłów złożonemu ślubowaniu poselskiemu, zobowiązującemu między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec faktu, że treść ślubowania określa sama Konstytucja, bez wątpienia działania podejmowane przez grupę Posłów - w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu - można uznać także za sprzeniewierzenie się Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

9) Decyzja Marszałka Sejmu o wykluczeniu Posła z posiedzenia Sejmu – podjęta w trakcie 33. posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 roku – była w pełni legitymowana prawnie. Kwestia ta – wobec oczywistej karygodności zachowań Posła, do jakich doszło w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – nie może budzić żadnych wątpliwości.

II. Przedmiot opinii

Pismem z dnia 27 grudnia 2016 roku, do Biura Analiz Sejmowych zwrócił się Pan Dariusz Salamończyk - Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu – zlecając wykonanie opinii prawnych na temat „konsekwencji wiążących się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń, a także na temat możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad”.

III. Podstawowe akty prawne dotyczące przedmiotu zlecenia

- 1) Konstytucja RP;
- 2) ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora;
- 3) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny;
- 4) ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny;
- 5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 roku Zasady Etyki Poselskiej.

IV. Uwagi wprowadzające – zarys kontekstu normatywnego materii stanowiącej przedmiot zlecenia

Z uwagi na przedmiot zlecenia, zasadnym jest, by przypomnieć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo:

- 1) wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu i jego organów;
- 2) wybierać i być wybieranym do organów Sejmu;

- 3) zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową;
- 4) zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy;
- 5) uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych oraz w rozpatrywaniu projektów ustaw i uchwał Sejmu;
- 6) uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Sejm lub komisje sejmowe;
- 7) wnosić interpelacje i zapytania poselskie.

Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 2 powołanej ustawy, zasady i tryb korzystania z wyżej wyszczególnionych praw oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie (także: tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm) określa regulamin Sejmu.

Przepis art. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi natomiast między innymi, że tryb rozpatrywania spraw posłów niewykonujących obowiązków poselskich, jak również zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów, określa regulamin Sejmu.

Wypada przypomnieć dalej, że zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 2) uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu.

Według art. 175 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń. Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w swoim wystąpieniu odbiega od przedmiotu obrad - określonego w porządku dziennym - przywołaniem posła "do rzeczy". Po dwukrotnym przywołaniu posła "do rzeczy", Marszałek może odebrać przemawiającemu głos. Marszałek Sejmu - po uprzednim zwróceniu uwagi - ma prawo przywołać posła "do porządku", jeżeli uniemożliwia on prowadzenie obrad. W przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu (do polecenia, o jakim wyżej mowa), Marszałek ma prawo ponownie przywołać posła "do porządku", stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad. Wreszcie - Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal uniemożliwia prowadzenie obrad i na tym samym posiedzeniu został już upomniany w trybie wskazanym powyżej;

poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

Koniecznym jest, by jednoznacznie podkreślić w tym kontekście, że decyzja Marszałka Sejmu o wykluczeniu Posła z posiedzenia Sejmu – podjęta w trakcie 33. posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 roku – była w pełni legitymowana prawnie. Kwestia ta – wobec karygodności zachowań Posła, do jakich doszło w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – nie może budzić żadnych wątpliwości.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu i strzeże praw Sejmu – zgodnie zaś z art. 112 Konstytucji, organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb działalności jego organów określa regulamin Sejmu, uchwalony przez Sejm; **według art. 104 Konstytucji, posłowie w treści składanego ślubowania zobowiązują się między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 roku Zasady Etyki Poselskiej stanowi między innymi, że poseł na Sejm, na mocy ślubowania składanego zgodnie z art. 104 Konstytucji, kieruje się w swojej służbie publicznej obowiązującym porządkiem prawnym, ogólnie przyjętymi zasadami etycznymi oraz solidarną troską o dobro wspólne (art.1). Poseł powinien zachowywać się w sposób odpowiadający godności posła, kierując się między innymi zasadą dbałości o dobre imię Sejmu (art.2). Powinien należycie wypełniać swoje obowiązki - w sprawach tego wymagających powinien kierować się względami merytorycznymi (art.5). Poseł powinien unikać zachowań, które mogą godzić w dobre imię Sejmu - powinien szanować godność innych osób (art.6).

Za naruszenie Zasad Etyki Poselskiej poseł ponosi odpowiedzialność określoną przepisami Regulaminu Sejmu (art.8 powoływanej uchwały).

W charakterze komentarza do wyżej eksponowanych regulacji, podkreślić trzeba, że sposoby i formy naruszania Zasad Etyki Poselskiej mogą być bardzo różne – bez wątplenia do najbardziej poważnych i karygodnych należą na przykład:

- 1) zachowania i wypowiedzi noszące znamiona szyderstwa, lżenia, kpiny bądź drwiny, zwłaszcza w stosunku do osoby kierującej obradami Sejmu – w szczególności: wobec Marszałka Sejmu;
- 2) zachowania naruszające dobra osobiste osoby kierującej obradami Sejmu – w szczególności: Marszałka Sejmu - bądź bezpośrednio zmierzające do ich naruszenia (np.: poprzez natarczywe lub napastliwe zachowania naruszające nietykalność osobistą – bądź bezpośrednio zmierzające do jej naruszenia);
- 3) ostentacyjne i uporczywe ignorowanie uwag i poleceń Marszałka Sejmu;
- 4) zakłócanie przyjętego porządku obrad – w szczególności: poprzez ostentacyjne i uporczywe odbieganie od przedmiotu obrad;
- 5) destabilizowanie ładu posiedzenia Sejmu;
- 6) paraliżowanie przebiegu obrad;
- 7) stosowanie jakiegokolwiek formy niedozwolonej przemocy;
- 8) uniemożliwianie wykonywania czynności urzędowych – zwłaszcza poprzez stosowanie jakiegokolwiek formy niedozwolonej przemocy;
- 9) świadome i celowe prowokowanie bądź eskalowanie napięć i agresji;
- 10) wzywanie, zachęcanie, namawianie, podżeganie do stosowania przemocy bądź czynnego prowokowania oraz eskalowania napięć i agresji;
- 11) publiczne manifestowanie lub wyrażanie swoim zachowaniem aprobaty dla oczywistych i rażących naruszeń Zasad Etyki Poselskiej – zwłaszcza w sytuacji wielości i uporczywości tychże naruszeń.

Zgodnie z art. 145 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, rozstrzygnięcia w sprawie posłów, którzy zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła wydaje Komisja Etyki Poselskiej – na podstawie „Zasad etyki poselskiej”. Komisja rozpatruje sprawy, które należą do jej właściwości, z własnej inicjatywy (art. 145 ust. 4). Według art. 147 ust. 1 Regulaminu Sejmu, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła „Zasad etyki poselskiej”, Komisja może w drodze uchwały:

- 1) zwrócić posłowi uwagę,
- 2) udzielić posłowi upomnienia,

3) udzielić posłowi nagany.

Uchwały Komisji podaje się do wiadomości publicznej (art. 147 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Mając na uwadze przedmiot zlecenia, warto zaznaczyć dalej, że od odpowiedzialności wynikającej z naruszenia Zasad Etyki Poselskiej odróżnić należy „odpowiedzialność regulaminową” (nazywaną w Regulaminie Sejmu także: odpowiedzialnością dyscyplinarną). Podstawę tejże odpowiedzialności stanowi między innymi art. 7 Regulaminu Sejmu, który rozstrzyga, że posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany (art. 7 ust. 1 Regulaminu) – **do podstawowych obowiązków posła należy w szczególności: 1) udział w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych, 2) stosowanie się do wynikających z Regulaminu Sejmu poleceń Marszałka Sejmu** (art. 7 ust.4, pkt. 1 i 2 Regulaminu Sejmu).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu, za niewykonywanie obowiązków poselskich Komisja Regulaminowa, Spraw Poselskich i Immunitetowych może, w drodze uchwały:

- 1) zwrócić posłowi uwagę,
- 2) udzielić posłowi upomnienia,
- 3) udzielić posłowi nagany.

Regulamin Sejmu dopuszcza także – w ramach odpowiedzialności regulaminowej posłów - możliwość obniżenia uposażenia lub diety parlamentarnej posła, na zasadach określonych w art. 23-25 tegoż Regulaminu.

W przypadku uniemożliwienia przez posła pracy Sejmu lub jego organów - a w szczególności: w przypadku stwierdzenia przez Marszałka Sejmu w trybie art. 175 ust. 4 Regulaminu Sejmu, że poseł uniemożliwia prowadzenie obrad - Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu uposażenia lub diety parlamentarnej posła, w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub pełnej diety parlamentarnej miesięcznie na okres nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 23 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

W przypadku wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu w trybie art. 175 ust. 5 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu zarządza obniżenie jego uposażenia poselskiego

lub diety parlamentarnej na zasadach, o jakich mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3-7 Regulaminu Sejmu (art. 25 ust. 1 Regulaminu Sejmu), zaś Prezydium Sejmu może podjąć uchwałę o obniżeniu posłowi uposażenia w wysokości nieprzekraczającej 1/2 uposażenia poselskiego lub o utracie prawa do pełnej diety parlamentarnej na okres do 6 miesięcy (art. 25 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Podstawą zarządzenia przez Marszałka Sejmu obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej albo jednego z tych świadczeń (jeżeli tylko ono przysługuje posłowi) – na zasadach określonych w art. 24 Regulaminu Sejmu - może być także nieusprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniu Sejmu lub niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań lub nieusprawiedliwiona nieobecność na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym (art. 24 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Mając na uwadze przedmiot zlecenia, warto zaznaczyć dalej, że w związku z nim pozostawać mogą przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny. Zważyć bowiem wypada, że w Rozdziale XVII tegoż Kodeksu, zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, prawodawca rozstrzyga między innymi o odpowiedzialności karnej osoby, która mając na celu zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu – odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto czyni przygotowania do popełnienia takiego przestępstwa (art. 127 Kodeksu karnego).

W tym samym Rozdziale prawodawca ustanawia także odpowiedzialność karną:

- osoby, która w celu usunięcia przemocą konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu – i w tym przypadku odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto czyni przygotowania do popełnienia takiego przestępstwa (art. 128 Kodeksu karnego);
- osoby, która przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 128 Kodeksu karnego).

Z kolei przepisy Rozdziału XXIX, zatytułowanego *Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*, ustanawiają między innymi odpowiedzialność karną:

- osoby, która narusza nietykalność cielesną funkcjonariusza publicznego (lub osoby do pomocy mu przybranej) podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 222 Kodeksu karnego) – z przepisów części ogólnej Kodeksu karnego wynika, że odpowiedzialność karną ponosi także ten, kto usiłuje dokonać takiego przestępstwa;
- osoby, która przemocą lub groźbą bezprawną wywiera wpływ na czynności urzędowe organu państwowego – także osoby, która stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego (albo osoby do pomocy mu przybranej) do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej (art. 224 Kodeksu karnego);
- osoby, która znieważa funkcjonariusza publicznego (lub osobę do pomocy mu przybraną) podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych – także osoby, która publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 Kodeksu karnego);
- funkcjonariusza publicznego, który – przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków – działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 Kodeksu karnego).

V. Stanowisko w sprawie stanowiącej przedmiot zlecenia

Po zarysowaniu stanu prawnego - i powołaniu przepisów, które mogą pozostawać w istotnym związku ze sprawą stanowiącą przedmiot zlecenia – koniecznym jest, by odnieść się bezpośrednio do objętego zleceniem pytania o:

- 1) „konsekwencje wiążące się z zachowaniem posłów blokujących od dnia 16 grudnia 2016 r. mównicę i fotel Marszałka oraz salę posiedzeń”,

- 2) możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad”.

W charakterze uwagi wprowadzającej warto zauważyć, że już wiele lat temu **Sąd Najwyższy bardzo trafnie podkreślił, iż z samej istoty mandatu poselskiego – piastowanego przez posła w imieniu i z wyboru Narodu – wynika, że musi on być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto go posiada. Jego wykonywanie nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy lub braniu w nich udziału, albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie, itp.** (wyrok Sądu Najwyższego I KZP 40/93 z dnia 16 lutego 1994 roku – zobacz także: wyrok Sądu Najwyższego I CSK 31/07 z dnia 13 kwietnia 2007 roku).

Ad. 1).

Analiza postępowania każdego posła – oraz ewentualnych konsekwencji prawnych konkretnych wypowiedzi, gestów, działań, zaniechań, zachowań etc. - w każdym przypadku prowadzona może być na różnych płaszczyznach (z uwzględnieniem regulacji dotyczących immunitetu parlamentarnego), w szczególności:

- (a) - w perspektywie uwarunkowanej Zasadami Etyki Poselskiej;

- (b) – w perspektywie tzw. odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej), uwarunkowanej przepisami ustawy o wykonywaniu mandatu posła oraz senatora i przepisami Regulaminu Sejmu;

- (c) - w perspektywie cywilnoprawnej, na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego;

- (d) – w perspektywie prawnokarnej, na podstawie przepisów Kodeksu karnego.

W każdym przypadku, dla rozstrzygnięcia o ewentualnej odpowiedzialności posła – i to w zakresie każdej z wyróżnionych płaszczyzn - konieczne jest przeprowadzenie

stosownego postępowania dowodowego przez właściwy podmiot (dla jednoznacznego zdefiniowania stanu faktycznego) – i wydanie na tej podstawie stosownego orzeczenia przez należycie umocowany do tego organ. Nadmienić w tym kontekście warto, że dla prawidłowej oceny prawnej zachowań grupy Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, i następujących po nim, zasadnym może być objęcie stosownym postępowaniem wyjaśniającym i sprawdzającym wypowiedzi, informacji, okoliczności, zdarzeń rozgrywających się/pojawiających się także poza salą posiedzeń Sejmu. Biuro Analiz Sejmowych nie ma legitymacji do wykonywania czynności mieszczących się w zakresie kompetencji przysługujących w tym zakresie organom Sejmu, Prokuraturze oraz Sądom. Stąd też, nie jest możliwe rozstrzygnięcie na gruncie niniejszej opinii o konsekwencjach prawnych poszczególnych zachowań Posłów w trakcie 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku – oraz następujących po nim.

Udokumentowany przebieg posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, jak również publicznie znane zdarzenia, które nastąpiły później w związku z tymże posiedzeniem, dają natomiast podstawę do stwierdzenia, że zasadnym jest ich zbadanie przez właściwe organy Sejmu oraz przez Prokuraturę – w szczególności: w kontekście przepisów powołanych w niniejszej opinii. Udokumentowane i publicznie znane fakty pozwalają bowiem przynajmniej na stwierdzenie, że zachodzi poważne podejrzenie, iż w sali posiedzeń Sejmu, w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku, doszło do wielokrotnego i rażącego naruszenia Zasad Etyki Poselskiej – a nawet: podejrzenie popełnienia przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej lub przeciwko działalności instytucji państwowych; nie może być bowiem wątpliwości przynajmniej co do tego, że w sali posiedzeń Sejmu była i jest stosowana niedozwolona przemoc – i to: według kwalifikacji prawnokarnych.

Ad. 2).

Odnosząc się do objętego zleceniem pytania o możliwości postępowania Marszałka Sejmu w celu przywrócenia porządku na sali obrad, podkreślić wypada najpierw, że zostały one prawidłowo zidentyfikowane i zdefiniowane w *Oświadczeniu Marszałka Sejmu w sprawie przebiegu 33. posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r.*, w treści którego Marszałek Sejmu trafnie wskazał, iż miał dwa rozwiązania: poprosić Straż

Marszałkowską o przywrócenie porządku lub przeniesienie posiedzenia do innej sali, aby kontynuować obrady i zabezpieczyć powagę Sejmu.

Według stanowiska autora niniejszej opinii, wskazane przez Marszałka Sejmu warianty są w pełni legitymowane prawnie, i ciągle zachowują swoją aktualność – także wobec zdarzeń mających miejsce po 16 grudnia 2016 roku.

W odniesieniu do analizowanych wariantów, zasadnym może być podkreślenie dwóch istotnych kwestii:

- 1) koniecznym jest uwzględnienie wszystkich możliwych niebezpieczeństw i zagrożeń wynikających z podjęcia właściwych czynności przez Straż Marszałkowską – analiza publicznie znanych faktów nie pozwala bowiem wykluczyć, że celem przemocy stosowanej przez grupę Posłów, celem okupacji mównicy sejmowej, może być między innymi sprowokowanie czynności Straży Marszałkowskiej (dla realizacji partykularnych celów politycznych), co może powodować agresję i demonstracyjną, radykalną eskalację przemocy w czasie ewentualnego podejmowania stosownych czynności przez Straż Marszałkowską;
- 2) nie ma żadnych przeszkód prawnych do czasowego organizowania i prowadzenia dalszych obrad Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu – w tym zakresie, według stanowiska autora niniejszej opinii, zachowują pełną aktualność racje podniesione w szczególności przez profesora dr hab. Bogusława Banaszaka w opiniach prawnych dotyczących możliwości kontynuowania 33. posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku w Sali Kolumnowej Sejmu (BAS, opinia prawna 2697/16 z dnia 20 grudnia 2016 roku, oraz: BAS, opinia prawna 2757/16 z dnia 27 grudnia 2016 roku).

Warianty wyżej eksponowane, można zapewne uzupełnić wariantem zakładającym prowadzenie mediacji – z zastrzeżeniem, że mógłby on znaleźć racjonalne uzasadnienie i realne zastosowanie głównie wówczas, gdyby można było rozsądnie oczekiwać, że wszyscy uczestnicy mediacji przystąpią do nich działając w dobrej wierze;

ważnym zaś testem i znakiem dobrej wiary mogłoby być zaprzestanie stosowania niedozwolonej przemocy oraz porzucenie żądań formalnie niemożliwych do spełnienia.

Z zachowaniem wyżej wyrażonych uwag szczegółowych, zasadnym jest zatem przedstawienie następującego zestawu możliwych sposobów przywracania ładu prawnego wobec sytuacji zaistniałej w związku z 33. posiedzeniem Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 roku:

- I. podjęcie próby zaangażowania Konwentu Seniorów (zgodnie z art. 14 Regulaminu Sejmu, Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu);
- II. podjęcie próby mediacji;
- III. czasowe przeniesienie dalszych posiedzeń Sejmu do innej sali obrad;
- IV. podjęcie czynności¹ koniecznych do egzekwowania wszystkich możliwych konsekwencji prawnych zachowań grupy Posłów – zwłaszcza: stosowanej przemocy - na wszystkich możliwych płaszczyznach prawnych, to jest:
 - a) na płaszczyźnie odpowiedzialności etycznej;
 - b) na płaszczyźnie tzw. odpowiedzialności regulaminowej (dyscyplinarnej);
 - c) na płaszczyźnie odpowiedzialności cywilnoprawnej (zwłaszcza w aspekcie odpowiedzialności za ewentualne naruszenie dóbr osobistych oraz za ewentualną szkodę, powodowaną koniecznością organizacji posiedzeń Sejmu poza główną salą plenarną Sejmu);
 - d) na płaszczyźnie odpowiedzialności prawnokarnej;

¹ W szczególności: skierowanie stosownych wniosków do właściwych Komisji Sejmowych, przygotowanie ewentualnych pozwów, złożenie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw.

V. zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej.

Wybór najbardziej właściwych środków działania należy oczywiście do Marszałka Sejmu. Zastosowanie każdego ze wskazanych sposobów działania – w tym nawet zwrócenie się o podjęcie stosownych czynności do Straży Marszałkowskiej – może zostać uznane za uzasadnione. Nie może bowiem być wątpliwości co do tego, że blokowanie i okupacja mównicy sejmowej oraz fotela Marszałka Sejmu stanowi - według klasyfikacji prawnych – przemoc, wykluczająca możliwość prawidłowego funkcjonowania Sejmu i wypełniania swoich zadań przez organy Sejmu. Jako taka, stanowi akt niebywałego zamachu, naruszającego polską kulturę parlamentarną, dobre tradycje i zwyczaje parlamentarne. Oznacza także sprzeniewierzenie się przez grupę Posłów złożonemu ślubowaniu poselskiemu, zobowiązującemu między innymi do przestrzegania Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec faktu, że treść ślubowania określa sama Konstytucja, bez wątpienia działania podejmowane przez grupę Posłów - w związku z przebiegiem 33. posiedzenia Sejmu - można uznać także za sprzeniewierzenie się Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Autor:

Dr hab. Jarosław Wyrembak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Deskryptory bazy REX:

posiedzenia Sejmu, Konstytucja RP, odpowiedzialność posła, odpowiedzialność regulaminowa, Zasady Etyki Poselskiej, Komisja Etyki Poselskiej, Regulamin Sejmu, Kodeks cywilny, Kodeks karny