



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ I PETYCJI

BAP.DPK.133.223.2024 GK

Warszawa, 16 lipca 2024 r.

Informacja o petycji P11-79/24
Łączenie funkcji parlamentarzysty z funkcją w Radzie Ministrów
- wynagrodzenie

I. Wnoszący petycję:

Fundacja Dobre Państwo.

Petycja zbiorowa z dnia 6 czerwca 2024 r.

II. Przedmiot petycji:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 32 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w celu uniemożliwienia pobierania łącznie uposażenia z tytułu sprawowania mandatu posła lub senatora i przedstawiciela władzy wykonawczej.

III. Uzasadnienie wnoszących petycję:

Autorzy petycji wskazali na konieczność zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w taki sposób, aby nie było możliwe pobieranie przez posła lub senatora, będącego jednocześnie przedstawicielem władzy wykonawczej więcej niż jednego uposażenia. Zdaniem wnoszących petycję, nie jest celowe łączenie dwóch etatów na stanowiskach kierowniczych, które mają się wzajemnie uzupełniać i kontrolować.

Wnioskodawcy podkreślili, że konieczne jest usunięcie art. 32 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ich zdaniem strona społeczna chce, aby osoba, która jest jednocześnie parlamentarzystą i członkiem Rady Ministrów lub świadczy pracę dla innego organu władzy lub podmiotu Skarbu Państwa mogła pobierać wynagrodzenie wyłącznie z jednego tytułu i źródła.

IV. Stan prawny:

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907) w **art. 32** wskazuje, że do posła i senatora zajmującego jednocześnie kierownicze stanowisko państwowe nie stosuje się przepisów zawartych w art. 25-27, art. 28 ust. 1 oraz art. 29-31.

Zgodnie z **ust. 2** przez kierownicze stanowiska państwowe rozumie się stanowiska wymienione w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

O uposażeniu stanowi **art. 25** - posłom i senatorom w okresie sprawowania mandatu, licząc od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu, przysługuje uposażenie poselskie lub senatorskie, wypłacane miesięcznie, także za niepełne miesiące sprawowania mandatu.

Uposażenie odpowiada 80% wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem dodatku z tytułu wysługi lat.

Zasady obniżania uposażenia posłów i senatorów określa **ust. 5**:

1) uniemożliwiających, poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów,

2) nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów,

3) naruszających swoim zachowaniem powagę Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego na ich posiedzeniach lub posiedzeniach ich organów,

4) naruszających w rażący sposób spokój lub porządek na terenie będącym w zarządzie Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu

- określają regulaminy Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego.

O dodatkach do uposażenia parlamentarzysty stanowi **art. 26**, są to np. dodatki w wysokości 20% uposażenia - dla pełniących funkcję przewodniczącego komisji i 15% uposażenia - dla pełniących funkcję zastępcy przewodniczącego komisji.

Art. 28 ust. 1 wskazuje, że okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia. Okres ten zalicza się też do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy.

Zasadę odbywania urlopu bezpłatnego przez okres sprawowania mandatu parlamentarnego określa **art. 29**, a **art. 30** stanowi, że w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy: w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii TK, w Biurze Służby Prawnej TK, NIK, w Biurze RPO, Biurze RPD, Biurze KRRiT, Krajowym Biurze Wyborczym, PIP, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru - oraz nie mogą wykonywać pracy w charakterze sędziego, asesora sądowego i prokuratora, pracownika administracyjnego sądu i prokuratury, a także nie mogą pełnić zawodowej służby wojskowej.

Na mocy **art. 31** pracodawca, u którego poseł lub senator otrzymał urlop bezpłatny, jest obowiązany zatrudnić go po zakończeniu urlopu bezpłatnego lub - w razie jego gotowości do pracy - po wygaśnięciu mandatu, na tym samym lub równorzędnym pod względem płacowym stanowisku pracy, z wynagrodzeniem, jakie otrzymywałby poseł lub senator, gdyby nie skorzystał z urlopu bezpłatnego.

V. Prace legislacyjne:

Obecnie nie są prowadzone prace legislacyjne dotyczące usunięcia art. 32 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

VI. Informacje dodatkowe:

Postulat zawarty w petycji jest ściśle powiązany z uregulowaniem zasady incompatibilitas w kontekście mandatu parlamentarnego i wyjątku od niej w Konstytucji RP.

Postanowienia dotyczące niepołączalności mandatu poselskiego (oraz na mocy art. 108 ustawy zasadniczej również senatorskiego) uregulowane są w art. 102, 103 oraz 107 Konstytucji RP. Art. 102 oraz art. 103 ust. 1 i 2 zawierają katalog funkcji, które nie mogą być równocześnie sprawowane wraz z funkcją poselską.

Art. 103 ust. 3 zawiera delegację do poszerzenia tego katalogu drogą ustawy. Z kolei art. 107 wylicza rodzaje działalności gospodarczej, których nie może się podejmować parlamentarzysta.

Art. 103 ust. 1 in fine Konstytucji RP ustanawia wyjątek od całego katalogu funkcji, których nie wolno łączyć z mandatem parlamentarnym: „Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej”. Tym samym Prezes Rady Ministrów, jej członkowie oraz sekretarze stanu w administracji rządowej zostali wyłączeni spod zasady incompatibilitas i mają prawo jednocześnie zasiadać w ławach parlamentarnych. Konstrukcja ta składa się na treść parlamentarno-gabinetowej formy rządów, przyjętej w Konstytucji RP.

W pracach nad Konstytucją tylko dwa z kilku projektów zawierały regulację wykluczającą możliwość łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem w Radzie Ministrów. Projekt „obywatelski”, przygotowany przez NSZZ „Solidarność”, zawierał to ograniczenie tylko w odniesieniu do mandatu senatorskiego, w związku z wizją Senatu jako organu stojącego „na straży praw”. Z kolei projekt prezydencki zakładał, że na czas pełnienia stanowiska w rządzie mandat miał sprawować „zastępca”, którego sposób wyboru ustrojodawca miał pozostawić do uregulowania w ordynacji wyborczej. Podczas obrad Komisji Kodyfikacyjnej, w trakcie dyskusji nad metodą regulacji instytucji incompatibilitas, zarówno w wariantcie selekcji pozytywnej (wskazanie tylko tych funkcji, które można łączyć z mandatem posła i senatora), jak i negatywnej (wskazanie wprost katalogu funkcji niepołączalnych) wyjątkiem od tej zasady miały być właśnie stanowiska ministra oraz sekretarza stanu w administracji rządowej.

W obronie tego wyjątku argumentowano, że ewentualne wprowadzenie zakazu łączenia członkostwa w Radzie Ministrów z mandatem parlamentarnym w pewnej mierze wzmocniłoby uzależnienie członków rządu od Prezydenta RP. Ta problematyka była omawiana w szerszym kontekście dyskusji nad uzawodowieniem mandatu posła i senatora, tj. wykonywaniem przez parlamentarzystów tylko obowiązków związanych z mandatem. Podczas obrad Komisji wypracowano wspólne stanowisko, według którego koncepcja zawodowego wykonywania mandatu jest pożądana, ale na jej pełne zrealizowanie było wówczas za wcześnie. Za główną przeszkodę uznano niedostateczny stopień dojrzałości politycznej społeczeństwa. Stopniowej realizacji przywołanej koncepcji miała służyć klauzula z art. 103 ust. 3 Konstytucji, która zezwalała na ustawowe rozszerzanie katalogu funkcji publicznych wykluczających się z mandatem.

Warto zaznaczyć, że wyłączenie stanowisk członka Rady Ministrów i sekretarza stanu spod zasady incompatibilitas stanowi kontynuację historycznej linii rozwiązań ustrojowych w tej

materii. Zarówno w okresie międzywojennym, okresie tzw. Polski Ludowej, jak i na mocy postanowień Małej Konstytucji z 1992 r. było możliwe łączenie funkcji członka Rady Ministrów i podsekretarza/sekretarza stanu z mandatem parlamentarnym.

Jak wskazuje Artur Ławniczak w komentarzu do art. 103 Konstytucji RP: „Lista etatów, jakich nie można łączyć z posłowniem, jest dość długa, co wynika z hołdowania modnej zasadzie podziału władzy. Występuje, jak się zdaje, tendencja do rozszerzania jej zakresu, skoro jeszcze stosunkowo niedawno prezydency ministrowie mogli być posłami. Po konstytucyjnym rozdzieleniu tych aktywności jeszcze większego znaczenia niż wcześniej nabiera wyjątek od reguły niepołączalności funkcji na szczytach władzy państwowej, odnoszący się do premiera i innych członków rządu oraz ich zastępców. Wymaga tego filozofia parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, przynajmniej w jego wyjściowej, brytyjskiej postaci.

W Polsce został on przekształcony, niemniej jednak przekonanie o korzyściach płynących z zasiadania ministrów w parlamencie nie uległo zmianie. Wzmacnia to ich pozycję w strukturach państwowych dzięki udzielonej przez konstytucyjnego suwerena legitymizacji, pomagającej odpierać ataki sejmowej opozycji. Premier może dyscyplinować swoją frakcję parlamentarną i objaśniać z sejmowej trybuny poczynania swojego gabinetu, co powinno ułatwiać realizację logicznej i spójnej polityki. Ma ona być realizowana przez ministrów, których częsta nieobecność w ich resortach raczej nie sprzyja ich sprawnemu funkcjonowaniu, ale zakłada się, że solidarna aktywność parlamentarna członków gabinetu jest sprawą najwyższej wagi, wartą tego, aby poświęcić dla niej ewentualne uchybienia w działalności administracji rządowej, w której zatrudnienie poniżej stanowiska wiceministra wyklucza posłownie, co stanowi dość dobry przykład podziału na równych i równiejszych”¹.

Wynagrodzenia ministrów, premiera i prezydenta są ustalane na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Z kolei wysokość pensji posłów jest definiowana przez ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Zgodnie z treścią w/w aktów zarobki członków rządu zależą od kwoty bazowej, którą wskazuje ustawa budżetowa. W 2023 r. kwota ta wynosiła 1 789,42 zł brutto. W przypadku ministrów, kwotę tę należy pomnożyć przez 7,84. Ministrowie otrzymują również dodatek funkcyjny, wylicza się go poprzez pomnożenie kwoty bazowej przez 2,10.

Podnieść należy, że zgodnie z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora, parlamentarzysta sprawujący funkcję ministra, wiceministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu, nie otrzymuje uposażenia parlamentarnego, a jedynie dietę parlamentarną.

Uposażenie nie przysługuje posłom i senatorom, którzy łączą wykonywanie mandatu z zatrudnieniem poza parlamentem albo pobierają emeryturę lub rentę, co wiązać należy

¹ K. Grajewski [w:] J. Stelina, P. J. Uziębło, K. Grajewski, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Warszawa 2014, art. 2.

z dyferencjacją posłów i senatorów na tzw. zawodowych i niezawodowych. Bezpośrednią przesłanką wyłączającą prawo do uposażenia jest niekorzystanie z urlopu bezpłatnego (w przypadku zatrudnienia w charakterze pracownika), prowadzenie działalności gospodarczej (samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami) albo pobieranie emerytury lub renty (a ściślej brak zawieszenia tych świadczeń). A zatem parlamentarzysta, który w dniu pierwszego posiedzenia parlamentu pozostaje w zatrudnieniu pracowniczym, nie nabywa prawa do uposażenia poselskiego (senatorskiego) do czasu rozpoczęcia urlopu bezpłatnego, zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej lub zawieszenia prawa do emerytury lub renty. I odpowiednio – traci to prawo w przypadku rezygnacji z urlopu bezpłatnego, nawiązania stosunku pracy, rozpoczęcia działalności gospodarczej albo pobierania świadczenia emerytalnego bądź rentowego w trakcie trwania kadencji.

VII. Uwagi:

Fundacja Dobre Państwo wniosła również **do Sejmu** petycję o tożsamej treści, co petycja prezentowana. Petycja nr BKSP-155-X-203/24 została 26 czerwca br. skierowana do rozpatrzenia przez sejmową Komisję do Spraw Petycji. Na dzień sporządzania niniejszego materiału Komisja nie rozpatrzyła petycji.

OPRACOWAŁA
Gabriela Kopania

Danuta Antoszkiewicz
wicedyrektor
/podpisano elektronicznie/