

Warszawa, dnia 3 grudnia 2024 r.

BEOS-WP-1998/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji BKSP-155-X-249/24
w sprawie zmiany ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i
senatora w zakresie wprowadzenia limitu obniżenia uposażenia
parlamentarzysty

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 155-X-249/24 została wniesiona przez osobę prawną. Wnoszący petycję przedstawił projekt zmiany art. 25 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2024 r. poz. 907, dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu) w postaci dodania ust. 5 do tego przepisu w brzmieniu: „Obniżenie uposażenia parlamentarzysty, każdorazowo miesięcznie, nie może przekroczyć 15% należnego świadczenia”.

Uzasadniając żądanie petycji, wnioskodawca wskazuje, że „brak górnej granicy sankcji jest swego rodzaju szantażem przeciwko wolnemu mandatowi”, uznając tę sankcję za „współczesne niewolnictwo”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.

Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Art. 25 ustawy o wykonywaniu mandatu określa zasady przyznawania posłom i senatorom uposażenia. Zgodnie z treścią ust. 1, 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 (ust. 2). Przepis określa także, kiedy uposażenie nie przysługuje (ust. 3) oraz ustala szczególne kompetencje dla Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu przyznawania uposażenia na wniosek posła lub senatora. Ust. 5 stanowi, iż zasady obniżania uposażenia posłów i senatorów:

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.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.) stanowi w art. 23 ust. 1, iż w przypadku:

1) uniemożliwiania przez posła pracy Sejmu lub jego organów, w szczególności zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 175 ust. 4¹,

2) naruszenia przez posła na posiedzeniu Sejmu lub posiedzeniu organów Sejmu powagi Sejmu, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22a² lub art. 175 ust. 2a³,

3) naruszenia przez posła na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu w rażący sposób spokoju lub porządku, w szczególności stwierdzonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 22b⁴

- 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.

Obniżenie uposażenia jest także możliwe w przypadku nieobecności posła (art. 24 ust. 1 regulaminu Sejmu):

1) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub za niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań,

2) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym.

¹ W przypadku niezastosowania się przez posła do polecenia Marszałka Sejmu, o którym mowa w ust. 3, Marszałek Sejmu ma prawo ponownie przywołać posła "do porządku", stwierdzając, że uniemożliwia on prowadzenie obrad.

² Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na posiedzeniu organów Sejmu naruszył powagę Sejmu.

³ Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł swoim zachowaniem na sali posiedzeń naruszył powagę Sejmu.

⁴ Marszałek Sejmu może stwierdzić, że poseł na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu w rażący sposób naruszył spokój lub porządek.

Zgodnie z treścią ust. 2 w razie zbiegu w danym dniu, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 7 ust. 8 pkt 3⁵, nieusprawiedliwionej nieobecności na:

1) posiedzeniu Sejmu i posiedzeniu komisji, stosuje się obniżenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1,

2) posiedzeniach komisji, stosuje się obniżenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.

Ponadto, w przypadku wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu, w trybie art. 175 ust. 5⁶, Marszałek Sejmu zarządza obniżenie jego uposażenia poselskiego lub diety parlamentarnej na zasadach, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 3-7⁷. W tym przypadku, 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. 1 i 2 regulaminu Sejmu).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10) stanowi w art. 22 ust. 5 i 6, że Marszałek Senatu zarządza obniżenie uposażenia i diety parlamentarnej, albo jednego z tych świadczeń, jeżeli tylko ono senatorowi przysługuje:

1) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności senatora na posiedzeniu Senatu lub za nieusprawiedliwione niewzięcie w danym dniu udziału w

⁵ Pkt 3: zbieg posiedzeń komisji lub podkomisji, do których poseł należy, jeżeli brał udział w jednym z tych posiedzeń, a w razie zbiegu posiedzenia Sejmu oraz komisji lub podkomisji, z zastrzeżeniem art. 152 ust. 4 - wykonywanie funkcji posła sprawozdawcy lub zabieranie głosu na posiedzeniu Sejmu,

⁶ 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 ust. 4; poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

⁷ Art. 24:

Ust. 3. W stosunku do posłów, którzy nie pobierają uposażenia i diety parlamentarnej, stosuje się odpowiednio przepisy art. 21.

Ust. 4. O zarządzeniu potrącenia Marszałek Sejmu powiadamia posła, podając liczbę i wykaz dni nieusprawiedliwionej nieobecności.

Ust. 5. Wykazy nieusprawiedliwionej nieobecności posłów na posiedzeniu Sejmu lub komisji sporządza się w terminie 14 dni od zakończenia każdego miesiąca kalendarzowego.

Ust. 6. Od zarządzenia Marszałka Sejmu w zakresie ustalenia liczby dni nieusprawiedliwionej nieobecności posłowi przysługuje, w terminie 14 dni od doręczenia powiadomienia, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Marszałka Sejmu.

Ust. 7. Potrącenia dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia, w którym Marszałek Sejmu zarządził potrącenie, lub po ponownym rozpatrzeniu sprawy, o którym mowa w ust. 6. Informacje dotyczące potrąceń są jawne.

więcej niż 1/5 głosowań, jeżeli głosowań było więcej niż 10, z wyłączeniem głosowań dotyczących wniosków formalnych;

2) o 1/30 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności senatora na posiedzeniu komisji.

W razie zbiegu w tym samym dniu nieusprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniach organów, o których mowa w ust. 3, stosuje się tylko jedno obniżenie, o którym mowa w ust. 5.

Zgodnie z art. 25a ust. 1 Regulaminu Senatu w przypadku senatorów

1) uniemożliwiających, poprzez rażące naruszanie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Senatu lub jego organu,

2) naruszających swoim zachowaniem powagę Senatu na jego posiedzeniu lub posiedzeniu jego organu,

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

Marszałek Senatu, zgodnie z art. 25a ust. 2 pkt 1 może zarządzić obniżenie uposażenia senatora o kwotę nieprzekraczającą połowy miesięcznego uposażenia - na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. W zarządzeniu, Marszałek określa okres, w którym obowiązuje obniżenie uposażenia senatora, oraz kwotę tego obniżenia (art. 25a ust. 3).

W przypadku ponownego obniżenia uposażenia senatorskiego za kolejne zachowanie, o którym mowa w ust. 1, suma obniżeń w danym miesiącu nie może przekraczać połowy miesięcznego uposażenia.

W regulaminach Zgromadzenia Narodowego:

1) z dnia 6 grudnia 2000 r. - Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 40, poz. 774),

2) z dnia 29 maja 2014 r. - Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397),

brak jest postanowień odnośnie do obniżania uposażeń za ewentualną nieobecność w na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, przy czym zgodnie z § 9 Regulaminu

Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 7 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach nieuregulowanych w uchwale stosuje się odpowiednio przepisy Regulaminu Sejmu.

V. Wnioski końcowe

Zaproponowana w petycji regulacja jest możliwa i dopuszczalna, aczkolwiek wydaje się, iż w takim przypadku istniejące uprawnienie marszałków obu izb straci swoją funkcję dyscyplinującą (sankcjonującą) oraz motywującą posłów i senatorów do obecności i aktywnego udziału w pracach Sejmu i Senatu, a także prezentowania odpowiedniego zachowania w czasie prac Izby i jej organów. Jednocześnie nie można nie zauważyć, że w szczególności wprowadzenie przepisów w zakresie dopuszczalności finansowego karania parlamentarzystów za „naruszanie powagi” izb skutkuje „efektem mrozącym w zakresie wolności wyrażania poglądów przez parlamentarzystów”⁸, a skala nakładanych kar rośnie⁹.

Zgodnie z art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu, sposobem załatwienia petycji może być w szczególności:

- 1) wniesienie przez Komisję projektu ustawy lub uchwały,
- 2) wniesienie przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania,
- 3) przedstawienie przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały,
- 4) wystąpienie przez Komisję z wnioskiem, o którym mowa w art. 162a ust. 1,

⁸ Szerzej na ten temat: Paweł Malec-Lewandowski, *Kompetencje organów Sejmu i Senatu związane z ochroną powagi izb*, Studia Prawa Publicznego 2021, nr 4.

⁹ Jak podaje W. Odrowąż-Sypniewski, w IV kadencji Sejmu karę tę zastosowano raz (obniżenie uposażenia o 10% na okres 1 miesiąca), następnie dopiero w VII kadencji - również raz (obniżenie o połowę na okres miesiąca), zaś w VIII kadencji zastosowano tę sankcję kilkakrotnie, za: *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 132-133. W kadencji IX stosowano tę karę częściej (na podstawie danych dostępnych w intranecie np. w roku 2020 - 13 razy, a w 2021 – 9 razy, <https://kancelaria.intranet.sejm.gov.pl/intranet/akty-wewnetrzne-archiwalne>), natomiast w X kadencji (w pierwszym roku) – trzykrotnie.

5) nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

Zmniejszenie wysokości kar finansowych pod postacią obniżania uposażenia (do proponowanych 15% uposażenia) pozostaje w gestii ustawodawcy, wskazana jednak w tej materii byłaby współpraca z Komisją Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych, Komisją Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu, czyli podmiotami stosującymi ten instrument sankcyjny. Rekomenduje się zatem wystąpienie o wyrażenie opinii do Komisji w razie zamiaru podjęcia prac w omawianej materii (art. 126c ust. 2 Regulaminu Sejmu).

W petycji nie odniesiono się do kwestii ewentualnego ograniczenia wysokości diet poselskich i senatorskich (art. 42 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu), co w razie podjęcia prac nad ewentualnymi zmianami, także powinno zostać rozważone.

Należy także nadmienić, że petycja tożsamej treści została skierowana także do Senatu (P11-105/24) i 9 sierpnia 2024 r. petycja została skierowana do rozpatrzenia przez Komisję Petycji. Do dnia 2 grudnia 2024 r. nie została rozpatrzona¹⁰.

Autor:

Joanna M. Karolczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskrytory bazy REX: petycja, projekt ustawy, wykonywanie mandatu, uposażenie

Weryfikacja: A. Tomaszewska

¹⁰ <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/petycje-w-pracach-komisji-petycji/> [dostęp dnia 2.12.2024 r.].