

Data publikacji: 19-10-2009



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 15 października 2009 r.

Druk nr 680

**KOMISJA
REGULAMINOWA, ETYKI
I SPRAW SENATORSKICH**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Szaleniec.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich
(-) Zbigniew Szaleniec

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

Art. 1.

W ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, z późn. zm.¹⁾) art. 35a otrzymuje brzmienie:

"Art. 35a. 1. Tworzy się Rejestr Korzyści, zwany dalej "Rejestrem".

2. W Rejestrze ujawniane są korzyści uzyskiwane przez posłów, senatorów i ich małżonków, poza korzyściami:

1) uzyskiwanymi na podstawie niniejszej ustawy;

2) podlegającymi ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 35.

3. Do Rejestru należy zgłaszać informacje o:

1) darowiźnie o wartości przekraczającej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314);

2) faktach materialnego wspierania działalności publicznej posła lub senatora;

3) wyjeździe zagranicznym, jeśli jego koszt nie został pokryty przez posła, senatora lub ze środków Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu;

4) udziale w organach osób prawnych wówczas, gdy z tego tytułu pobiera się wynagrodzenie;

5) innej korzyści o wartości większej niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135, z 2005 r. Nr 48, poz. 446 i Nr 169, poz. 1414, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 oraz z 2009 r. Nr 144, poz. 1177.

4. Przy podawaniu informacji posłowie i senatorowie są obowiązani zachować największą staranność i kierować się swoją najlepszą wiedzą.
5. Wszystkie informacje o faktach objętych Rejestrem należy zgłosić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia.
6. Rejestr jest jawny i podawany do wiadomości publicznej w formie zapisu elektronicznego. Rejestr dla posłów prowadzi Marszałek Sejmu, a dla senatorów Marszałek Senatu."

Art. 2.

Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu wyodrębnią zgłoszenia złożone przez posłów i senatorów do dnia wejścia w życie ustawy w zapisach elektronicznych Rejestrów Korzyści prowadzonych odpowiednio dla posłów i dla senatorów.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Przedstawiany projekt zmiany ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dotyczy przepisów odnoszących się do Rejestru Korzyści. Celem inicjatywy jest usunięcie wątpliwości pojawiających się w toku realizacji tych przepisów oraz ich dostosowanie do otoczenia prawnego. Przedstawiany projekt nowelizacji zmierza do zachowania lub zwiększenia:

- 1) jawności informacji dotyczących aktywności gospodarczej i społecznej parlamentarzystów,
- 2) jednoznaczności wymagań stawianych parlamentarzystom,
- 3) czytelności informacji umieszczanych w Rejestrze Korzyści.

Uznano, że użyteczność Rejestru Korzyści zależy m.in. od tego, aby nie dublował on informacji umieszczanych w innych dokumentach lub powszechnie dostępnych. Z tego względu w przepisie art. 35a ust. 2, definiującym istotę tej instytucji, proponuje się – w stosunku do dotychczasowego brzmienia – dodać zastrzeżenie, iż nie należy do Rejestru wpisywać informacji o korzyściach:

- uzyskiwanych przez parlamentarzystów na podstawie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
- podlegających ujawnieniu w oświadczeniu majątkowym.

W skład korzyści uzyskiwanych na podstawie ustawy wchodzi m.in. uposażenia, diety, możliwość korzystania z darmowych (tj. finansowanych z budżetu państwa) przelotów i przejazdów na obszarze kraju, możliwość korzystania z przesyłek poselskich (senatorskich), zakwaterowania w hotelu poselskim itd. Wartość tych korzyści jest podawana do wiadomości publicznej m.in. poprzez umieszczenie odpowiednich kwot w ustawie budżetowej (w częściach Kancelarii Sejmu i Senatu) i poprzez ustawowe określenie wysokości uposażeń i diet w funkcji kwoty bazowej. Kwoty te są również często przypominane w mediach.

Ponadto płatności na rzecz parlamentarzysty są przez niego corocznie ujawniane w oświadczeniu majątkowym. Podobnie – w oświadczeniu majątkowym – parlamentarzyści aktywni zawodowo lub gospodarczo (przedsiębiorcy) corocznie ujawniają swoje przychody oraz podstawowe składniki majątku. Wpisywanie przychodów z działalności gospodarczej, wynagrodzeń, uposażeń, diet do Rejestru Korzyści stanowiło powielanie danych, umieszczanych w oświadczeniu majątkowym. Wydaje się, że nawet obowiązek bieżącego

prowadzenia Rejestru Korzyści (zgłaszanie zmian w ciągu 30 dni od dnia ich zaistnienia) nie uzasadnia dublowania w nim wpisów z oświadczenia majątkowego, rzecz bowiem w możliwości kontrolowania przez opinię publiczną tych informacji, a nie w szybkości ich przekazywania.

Przyjmując, że informacje o aktywności gospodarczej i zawodowej będą wykazywane jedynie w oświadczeniu majątkowym, należało usunąć dotychczasowy obowiązek ujawniania w Rejestrze danych o wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek.

Na marginesie - przepis ten budził wiele wątpliwości ze względu na brak legalnej definicji instytucji prywatnej.

Analizując przepisy o Rejestrze Korzyści zawarte w art. 35a ust. 3 (zarówno w brzmieniu obecnie obowiązującym, jak i projektowanym w niniejszej inicjatywie) warto zwrócić uwagę na zasadnicze znaczenie ostatniego przepisu w wyliczeniu, mówiącego o "innych korzyściach" o wartości większej niż przyjęta kwota. Ten przepis – w obowiązującej i projektowanej wersji stanowiący pkt 5 w art. 35a ust. 3 – stanowi swoiste dopełnienie logiczne pozostałych elementów wyliczenia. Inaczej mówiąc – to przepis o obowiązku ujawniania innych (tj. wszystkich) korzyści o wartości przekraczającej ustalone minimum przesądza o zakresie regulacji, natomiast wcześniejsze postanowienia wskazują przykładowe kategorie korzyści.

Istotna jest kwestia wartości korzyści, powyżej której należy ją ujawnić. Według obecnego brzmienia przepisu informować należy o darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych lub zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50 % najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy. Wartość ta została ustabilizowana, tj. obecnie wynosi mniej niż połowa minimalnego wynagrodzenia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 25 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1676 z późn. zm.) ilekroć w przepisach prawa jest mowa o „najniższym wynagrodzeniu za pracę pracowników” – przez odwołanie się do odrębnych przepisów lub do Kodeksu pracy albo przez wskazanie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej lub ministra właściwego do spraw pracy jako zobowiązanego do ustalania takiego wynagrodzenia na podstawie odrębnych przepisów lub Kodeksu pracy – oznacza to kwotę 760 zł. Tak więc do Rejestru Korzyści należy zgłaszać

darowizny przekraczające kwotę 380 zł. Od 1 stycznia 2009 r. minimalne wynagrodzenie za pracę w Polsce wynosi 1276 zł, połowa tej kwoty to 638 zł. Tyle wynosiłaby granica zgłaszania korzyści, gdyby nie cytowane wcześniej przepisy "stabilizujące".

Rozwiązanie przyjęte w przedstawianym projekcie nowelizacji opiera się na założeniu, że to właśnie, ostatnie rozwiązanie jest najbliższe intencji ustawodawcy, dlatego w obu przepisach odwołujących się do kwoty wskazano właśnie 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Kontynuując wskazanie różnic pomiędzy brzmieniem obecnie obowiązującym i propozycjami zawartymi w projekcie należy wskazać na to, że proponuje się rezygnację ze zbędnych, zmniejszających jasność przepisu powtórzeń. I tak w postanowieniu odnoszącym się do darowizny zrezygnowano ze wskazania, że może ona pochodzić od podmiotów krajowych lub zagranicznych, bowiem innych już podmiotów, niż te dwie dopełniające się kategorie, nie ma.

W odniesieniu do wyjazdów dokonano następujących korekt:

- 1) usunięto wskazanie wyjazdów krajowych z tego względu, że koszty podróży parlamentarzystów po kraju są najczęściej pokrywane ze środków publicznych (komunikacja publiczna na podstawie umów z Kancelariami Sejmu i Senatu, podróże samochodowe – z części ryczałtu na utrzymanie biura),
- 2) usunięto zastrzeżenie, że ujawnieniu podlegają wyłącznie podróże niezwiązane z funkcją publiczną uznając, że istotą Rejestru jest właśnie wychwytywanie korzyści, związanych z mandatem, a więc także podróży finansowanych przez osoby trzecie, niezależnie od siły ich związku z pracą w parlamencie,
- 3) usunięto też zastrzeżenie, że nie podlegają ujawnianiu podróże finansowane przez małżonków, partie, zrzeszenia lub fundacje, uznając, że nie istnieje racjonalny powód, aby te źródła finansowania zasługiwały na dyskrecję.

Dotychczasowe przepisy nakazują, aby do Rejestru zgłaszać informacje o udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych. Nie są to korzyści stricte. W projekcie dokonano dwóch znaczących zmian. Po pierwsze – uznano, że nie ma powodu, aby obowiązek notyfikowania udziału w organach osób prawnych ograniczać do tych trzech kategorii (fundacje, spółki prawa handlowego, spółdzielnie). Dlatego obowiązek zgłaszania

rozszerza się w projektowanej nowelizacji na organa wszystkich osób prawnych jednocześnie jednak zastrzegając, że istnieje on wyłącznie wówczas, gdy z tym udziałem wiąże się wynagrodzenie. Wydaje się, że to rozwiązanie racjonalizuje obowiązek ujawniania aktywności organizacyjnej.

W projekcie zrezygnowano z powtórzenia dwóch dotychczasowych przepisów: o corocznej publikacji danych zawartych w Rejestrze oraz o tym, że ujawnienie informacji w Rejestrze nie zwalnia od odpowiedzialności przewidzianej w ustawie za niedopełnienie określonych w niej obowiązków.

W pierwszym przypadku rzecz w tym, że upowszechnienie internetu (w którym umieszczane są na bieżąco zgłoszenia do Rejestru) czyni bezprzedmiotowym wydawanie odrębnej publikacji; przepis ten nie jest więc od lat realizowany. Co do drugiego postanowienia – iż ujawnienie informacji w Rejestrze nie zwalnia z odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków ustawowych – jest to postanowienie oczywiste i jako takie – nie powinno być powielane. Ponieważ prezentowana inicjatywa doprowadzi do korekty obowiązków informacyjnych odnoszących się do Rejestru Korzyści jest celowe, aby dotychczasowe wpisy wyodrębnić w ramach internetowych publikacji. Zmierzający do tego art. 2 projektu zapewni, iż czytelnicy Rejestru będą mieli jasność, które zgłoszenia zostały dokonane po zmianie przepisów.

Projektowane przepisy o Rejestrze Korzyści powinny, w intencji wnioskodawców, spotkać się z sejmową inicjatywą zmiany regulacji odnoszących się do oświadczeń majątkowych. Merytoryczna treść przepisów o Rejestrze Korzyści jest uzależniona od postanowień odnoszących się do oświadczeń majątkowych poprzez ogólną zasadę przyjętą w projekcie, iż to, co jest ujawnione w oświadczeniu majątkowym, nie podlega zgłoszeniu do Rejestru Korzyści.

Przedstawiany projekt dotyczy kwestii pozostających poza obszarem zainteresowania prawa UE. Wejście w życie projektu nie pociągnie za sobą zwiększenia wydatków publicznych.

Celem proponowanej regulacji jest, aby Rejestr Korzyści prawidłowo spełniał swoją zasadniczą funkcję środka kontroli aktywności parlamentarzystów przez opinię publiczną. Temu służy proponowane uproszczenie przepisów.