

BEOS-1791/26

Warszawa, 21 sierpnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.136.13.2026

Data wpływu 21.08.26v.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora
(druk sejmowy nr 2871)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i oceną skutków regulacji (OSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu kilku problemów związanych z wykonywaniem mandatu przez posła bądź senatora. Po pierwsze, Wnioskodawca wskazał na wątpliwości interpretacyjne, wynikające z braku jednoznacznego określenia w akcie rangi ustawowej, w zakresie pochodzenia środków przeznaczanych na wypłatę odpraw rentowych lub emerytalnych pracowników biur klubów i kół oraz biur poselskich, senatorskich, poselsko-senatorskich. Po drugie, wskazano na sprzeczność przepisów ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹ (dalej: ustawa) z Konstytucją (w zakresie regulacji dotyczącej roty ślubowania), a także na powtórzenie przepisów Konstytucji w ustawie (w odniesieniu do zakazu wykonywania określonej pracy w okresie wykonywania mandatu przez posłów albo senatorów). Po trzecie, wskazano na konieczność aktualizacji przepisu ustawy dotyczącego obowiązku ujawniania w Rejestrze Korzyści darowizn, w związku z tym, iż odsyła on do regulacji, która została już uchylona, oraz do pojęcia najniższego wynagrodzenia pracowników, które jest sukcesywnie eliminowane z systemu prawnego.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 907, ze zm.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy (art. 1 projektu). Nowelizacja zakłada w szczególności:

- uchylenie regulacji określających treść ślubowania składanego przez posła, bądź przez senatora (zmieniany art. 2 ustawy);
 - rozszerzenie ustawowego katalogu świadczeń (o odprawy rentowe i emerytalne), na realizację których są przeznaczane środki odpowiednio z budżetów Kancelarii Sejmu albo Kancelarii Senatu (zmieniane art. 18 oraz art. 23 ustawy);
 - modyfikację przepisów określających zakaz wykonywania określonej pracy w okresie wykonywania mandatu przez posłów albo senatorów (zmieniany art. 30 ustawy);
 - modyfikację zasady określania progu wartości darowizn, otrzymanych przez posłów, senatorów lub ich małżonków od podmiotów krajowych lub zagranicznych, którego przekroczenie wymaga ich ujawnienia w Rejestrze Korzyści oraz modyfikację zasad publikacji zgłoszeń w Rejestrze Korzyści (zmieniany art. 35a ustawy);
 - modyfikację regulacji dotyczącej bezpłatnego dostarczania posłom i senatorom druków sejmowych lub senackich (zmieniany art. 44 ustawy).
- Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawca nie przedstawił informacji na temat rozważanych alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Projekt obejmuje szereg zmian, jednak są to w większości zmiany o charakterze porządkującym, technicznym lub ściśle związanym z polskim ustrojem parlamentarnym. W związku z tym należy zgodzić się z konkluzją wyrażoną przez Wnioskodawcę w dołączonym do projektu OSR, że nie ma potrzeby przeprowadzania analizy rozwiązań stosowanych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym projektowanej ustawy będzie usunięcie przepisów powielających regulacje konstytucyjne lub pozostających z nimi w sprzeczności, dostosowanie obowiązku ujawniania darowizn w Rejestrze Korzyści do aktualnej

wartości pieniądza, doprecyzowanie regulacji budzących wątpliwości interpretacyjne, a także zniesienie uprawnienia do bezpłatnego otrzymywania druków sejmowych i senackich, które utraciło uzasadnienie w związku z postępowaniem cyfryzacji oraz ukształtowaniem się odmiennej praktyki parlamentarnej.

Obowiązująca ustawa stanowi – obok Konstytucji oraz regulaminów obu izb parlamentu – jeden z podstawowych aktów prawnych określających status prawny parlamentarzystów, w tym przysługujące im uprawnienia oraz ciążące na nich obowiązki. Ustawa została uchwalona 9 maja 1996 r., a więc jeszcze w okresie obowiązywania przepisów tzw. Małej Konstytucji. Jej rozwiązania w pewnym zakresie nawiązywały również do regulacji zawartych w ustawie z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej². Praktyka jej stosowania wskazuje, że część regulacji ma charakter nie w pełni funkcjonalny i stwarza problemy interpretacyjne.

Ustawodawca powinien dążyć do wyeliminowania z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora przepisów powtarzających unormowania konstytucyjne lub z nimi niezgodnych. Uzasadnia to projektowaną nowelizację art. 2 dotyczącego ślubowania oraz art. 30, polegająca na wykreśleniu z treści tego przepisu tych funkcji i stanowisk, które objęte są konstytucyjnym zakazem łączenia z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 1 i 2 w zw. z art. 108 Konstytucji) oraz na usunięciu frazy „z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru”. Druga ze wskazanych zmian wynika z faktu, że w przypadku administracji samorządu terytorialnego stosunki takie (np. wójta czy członka zarządu powiatu) są objęte bezwzględnymi zakazami ujętymi w ustawach szczególnych.

Należy wskazać na inne wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem art. 30 ustawy. W szczególności dotyczy to pojęcia „wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy” przy użyciu w Konstytucji pojęcia „zatrudnienie”. Na gruncie ustawy niepołączalność powinna dotyczyć posłów i senatorów, którzy wykonują pracę nie tylko na podstawie stosunku pracy, ale także na podstawie stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej. Ustawodawca powinien rozważyć zastąpienie w art. 30 ustawy pojęcia „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy” określeniem: „wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej”. Pojęcie „administracja samorządu terytorialnego” także rodzi wątpliwości w praktyce stosowania prawa. Rozważenia wymaga, czy katalog funkcji objętych niepołączalnością względną (art. 30 ust. 1) nie powinien być poszerzony o stanowiska i funkcje rodzajowo zbliżone (m.in. Urząd Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Urząd Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15)³.

Skutkiem projektowanej zmiany art. 18 ust. 9 oraz 23 ust. 9 ustawy będzie wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie odpraw rentowych lub

² Dz. U. Nr 37, poz. 173, ze zm.

³ Patrz szerzej na ten temat: J. M. Karolczak, W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat inicjatywy ustawodawczej Komisji Ustawodawczej Senatu w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk senacki nr 705)*, opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z 1 VI 2026 r., BEOS-WPP-1060/26.

emerytalnych przysługujących pracownikom biur klubów i kół oraz biur poselskich i senatorskich na podstawie Kodeksu pracy.

Skutkiem projektowanej zmiany art. 35a ust. 3 pkt 3 ustawy będzie podniesienie kwoty, od której należy ujawniać korzyści w Rejestrze oraz jej podnoszenie wraz ze wzrostem płacy minimalnej, co jest istotne ze względu na nieadekwatność obowiązującego rozwiązania i w związku z tym relatywnie niski próg kwotowy dotyczący zarówno otrzymanych darowizn, jak i „innych uzyskanych korzyści” (obecnie 380 zł)⁴. W projekcie proponuje się ustalenie progu na poziomie 25% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przy minimalnym wynagrodzeniu na rok 2026 (4806 zł⁵) próg zgłoszenia wynosić będzie 1201,50 zł.

Proponowana zmiana podwyższa więc realnie próg obowiązku zgłoszenia w stosunku do obecnie obowiązującego przepisu oraz umożliwi jego podnoszenie wraz ze wzrostem kwoty minimalnego wynagrodzenia⁶. Należy zaznaczyć, że taka sama zmiana odnośnie do wysokości kwoty, jaka obowiązuje w przypadku dokonywania zgłoszeń do Rejestru Korzyści ustanowionego omawianą ustawą, została już dokonana w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁷ – ustawą z dnia 9 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw związanych

⁴ Zob. np. J.M.Karolczak, *Opinia prawna dotycząca obowiązku ujawnienia w Rejestrze Korzyści dochodów z monetyzacji kanału na YouTube*, opinii BEOS z 20 III 2025 r., BEOS-WP-323/25; P. Chybalski, I. Galińska-Raczy, E. Gierach, J. M. Karolczak, W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie kierunków zmian ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, opinia Biura Analiz Sejmowych z 11 X 2016 r., BAS-WAUjP-WAL-1761/16. Podobnie: A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, komentarz do art. 12. Takie stanowisko zostało też przedstawione w odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 18146 w sprawie rejestru korzyści, który powinien być prowadzony w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1132DC5C> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 VIII 2026 r.].

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r., Dz. U. poz. 1242.

⁶ Art. 3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę określa następująco terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia:

Jeżeli prognozowany na rok następny wskaźnik cen, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 3, wynosi:

1) co najmniej 105% – ustala się dwa terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej: od dnia 1 stycznia i od dnia 1 lipca;

2) mniej niż 105% – ustala się jeden termin zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej: od dnia 1 stycznia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana w taki sposób, aby przeciętna wysokość minimalnego wynagrodzenia w danym roku wzrastała w stopniu nie niższym niż prognozowany na dany rok wskaźnik cen, z zastrzeżeniem ust. 4. Natomiast wedle art. 5 ust. 2 tej ustawy „jeżeli w roku poprzednim prognozowany wskaźnik cen różni się od wskaźnika cen, przy ustalaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym uwzględnia się wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku poprzedzającym rok, na który jest ustalane minimalne wynagrodzenie, skorygowaną wskaźnikiem weryfikacyjnym, o którym mowa w ust. 3”. Z kolei art. 5 ust. 3 tej ustawy stanowi, że „wskaźnik weryfikacyjny otrzymuje się przez podzielenie wskaźnika cen w roku poprzednim przez prognozowany wskaźnik cen w roku poprzednim, w oparciu o który została określona propozycja wysokości minimalnego wynagrodzenia, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1”. Natomiast art. 5 ust. 4 tej ustawy przewiduje, że „jeżeli w roku, w którym odbywają się negocjacje, wysokość minimalnego wynagrodzenia będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 4, stopień wzrostu, o którym mowa w ust. 1, zwiększa się dodatkowo o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto”.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 499.

z funkcjonowaniem administracji rządowej⁸; z dniem 27 lutego 2026 r. zmieniono art. 12 ust. 3 pkt 3 wskazanej ustawy. Należy zauważyć, że proponowana kwota jest zmienna (w związku ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia), a ustawa o minimalnym wynagrodzeniu dopuszcza także zmianę wysokości minimalnego wynagrodzenia w trakcie roku. W projekcie nie zdecydowano się na doprecyzowanie chwili ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia stanowiącego podstawę zgłoszenia, np. w postaci dookreślenia, iż chodzi o wysokość wynagrodzenia obowiązującego w dniu powstania obowiązku zgłoszenia. Brak takiego doprecyzowania może prowadzić do niejednolitości stosowania prawa i sporów interpretacyjnych.

Projektowana zmiana art. 35a ust. 8 ustawy i zastąpienie obowiązku „odrębnej publikacji” (wydawanej raz w roku, zgodnie z art. 35a ust. 8 ustawy) ciągłym udostępnianiem „w formie zapisu elektronicznego” zwiększy funkcjonalność rejestru jako instrumentu transparentności życia publicznego. Rozwiązanie to wpisuje się w standard dostępu do informacji publicznej w formie cyfrowej i odpowiada uzasadnieniu projektu odwołującemu się do postępu cyfryzacji. Sformułowanie odnoszące się do „zapisu elektronicznego” jest tożsame ze sformułowaniem użytym w art. 35 ust. 5 zd. 2 ustawy, dotyczącym oświadczeń majątkowych⁹.

W obowiązującym art. 35a ust. 6 ustawy wprost wskazuje się, iż należy zgłosić wszystkie zmiany danych objętych Rejestrem, a zatem „nowe” zgłoszenia do Rejestru mogą (w niektórych przypadkach) nawiązywać do danych już zawartych w Rejestrze. W projekcie nie przewidziano przepisu przejściowego określającego, czy przepisy projektowane należy stosować do już istniejących wpisów w Rejestrze Korzyści czy też tylko do wpisów dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy, co może prowadzić do powstania wątpliwości interpretacyjnych.

Projektowana zmiana art. 44 ustawy polega na uchyleniu ust. 1 w art. 44 ustawy, czyli przepisu stanowiącego, że „posłowie i senatorowie otrzymują bezpłatnie druki sejmowe lub senackie” oraz na dostosowaniu treści ust. 3 do powyższej zmiany. Zmiana ta jest wyrazem usankcjonowania praktyki dostarczania posłom druków sejmowych w formie elektronicznej. Zgodnie z uchwałą Prezydium Sejmu z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu doręczania posłom druków sejmowych oraz udostępniania sprawozdań stenograficznych, innych materiałów i informacji związanych z pracami Sejmu, przez doręczenie druku sejmowego rozumie się poinformowanie posłów o umieszczeniu tego druku w Systemie Informacyjnym Sejmu (§ 1 ust. 2), utworzonym na podstawie art. 201a Regulaminu Sejmu¹⁰. Wypada zwrócić uwagę, że Wnioskodawca zdecydował się na uchylenie przepisu ustawy statuującego prawo do bezpłatnych druków sejmowych i senackich, a nie na nadanie temu przepisowi nowego brzmienia wprost wskazującego na elektroniczną formę realizacji uprawnienia, co pozwoliłoby zachować ustawową gwarancję prawa posłów i senatorów do bezpłatnego dostępu

⁸ Dz. U. poz. 160.

⁹ Zgodnie z tym przepisem, jawne informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym są podawane do wiadomości publicznej odpowiednio przez Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu w formie zapisu elektronicznego.

¹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2022 r. poz. 990.

do druków sejmowych i senackich przy jednoczesnym dostosowaniu do realiów cyfryzacji.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹¹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹².

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w szczególności w art. 8 EKPC (prawo do ochrony życia prywatnego) oraz w art. 3 (wybory do ciała ustawodawczego) Protokołu Dodatkowego Nr 1. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt:

1. Marszałkowie Sejmu i Senatu prowadzący Rejestry korzyści posłów i senatorów oraz określający w drodze zarządzeń m.in. wysokość środków na pokrycie kosztów działalności biur, sposób rozliczania ryczałtu;
2. Kancelaria Sejmu oraz Kancelaria Senatu jako:
 - dysponentci odpowiednich części budżetu państwa (cz.02 i cz.03);
 - podmioty odpowiedzialne za organizację prac izb Parlamentu;
3. kluby i koła parlamentarzystów (w Sejmie 8 klubów i 3 koła oraz w Senacie 6 klubów i 1 koło), jako podmioty prowadzące swoje biura i mające możliwość zatrudniania ich pracowników na umowę o pracę, a tym samym stające się pracodawcami zobowiązanymi do przestrzegania regulacji z zakresu prawa pracy m.in. wypłaty odpraw emerytalnych;
4. posłowie (460) i senatorowie (100) w związku ze sprawowaniem mandatu:
 - prowadzący biura w okręgach wyborczych i mogący zatrudniać ich pracowników, co oznacza pełnienie roli pracodawcy i zobowiązanie do wypłaty świadczeń m.in. odprawy emerytalnej¹³.
 - zobowiązani do składania do Rejestru korzyści informacji o uzyskiwanych korzyściach;
 - podlegający określonym ograniczeniom związanych z zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy,

¹¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Sławomir Rybicki)*, opinia BEOS z 20 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1788/26.

¹² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Sławomir Rybicki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 20 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1789/26.

¹³ Zob. *Poradnik posła pracodawcy. Obowiązki i uprawnienia posłów pracodawców wobec osób wykonujących pracę w biurach poselskich. Omówienie przepisów*. Maj 2026.

[https://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/dc8b73fbeaf54a92c1258e1900252076/\\$FILE/X%20kad.%20-%20Poradnik%20maj%202026.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/BOP_info.nsf/0/dc8b73fbeaf54a92c1258e1900252076/$FILE/X%20kad.%20-%20Poradnik%20maj%202026.pdf).

5. pracownicy biur poselskich (ok. 600 osób) i senatorskich (ok. 140 osób), w szczególności te osoby, które w trakcie tego zatrudnienia uzyskują prawa emerytalne lub rentowe.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projekt ma na celu aktualizację i uporządkowanie szczegółowych regulacji dotyczących wybranych aspektów wykonywania mandatu posła i senatora. W uzasadnieniu projektu ani w OSR nie wskazano odrębnych skutków społecznych proponowanych zmian, co wynika z faktu, że ich wpływ społeczny będzie ograniczony.

Relatywnie największe znaczenie społeczne ma, z perspektywy transparentności życia publicznego i przeciwdziałania korupcji, zmiana dotycząca Rejestru korzyści. Zakłada ona bieżącą publikację danych w formie elektronicznej, zamiast dotychczasowej publikacji dokonywanej raz w roku, co powinno przyczynić się do zwiększenia przejrzystości życia publicznego. Jednocześnie projekt przewiduje podwyższenie progu zgłaszania darowizn z obecnych 380 zł do kwoty odpowiadającej 25% minimalnego wynagrodzenia za pracę (ok. 1201 zł). Wnioskodawca uzasadnia tę zmianę koniecznością uwzględnienia skutków inflacji oraz wprowadzenia mechanizmu automatycznej waloryzacji progu, a także potrzebą skoncentrowania obowiązku zgłaszania na darowiznach o rzeczywiście istotnej wartości. Należy jednak zauważyć, że rozwiązanie to może budzić wątpliwości części organizacji społecznych zajmujących się problematyką transparentności i przeciwdziałania korupcji, które wskazują na potencjalne ograniczenie zakresu jawności informacji o korzyściach otrzymywanych przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁴. Rejestry korzyści posłów i senatorów zostały wprowadzone w 1998 r. jako element szerszego systemu regulacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne wraz z rejestrem prowadzonym przez Państwową Komisję Wyborczą¹⁵. Zmiany przewidziane w projekcie są zasadniczo zbieżne z rozwiązaniami przyjętymi w odniesieniu do innych kategorii osób zobowiązanych do ujawniania informacji o uzyskanych korzyściach¹⁶. Ocena praktycznego znaczenia proponowanych rozwiązań powinna jednak uwzględniać dotychczasowe funkcjonowanie rejestrów korzyści. Należy zauważyć, że od wielu lat w debacie publicznej pojawiają się głosy¹⁷ wskazujące na problemy w zakresie działania rejestrów takie jak nieprecyzyjnie zdefiniowany zakres informacji, jaki należy podawać do rejestru, brak określenia

¹⁴ W trakcie dyskusji przedstawiciel Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska krytykował zmiany. Za K. Karpiuk, *Politycy dostaną drogie prezenty i ich nie zgłoszą. Nowe przepisy pozwolą im je ukryć*, Polska Agencja Prasowa, 31 października 2024.

<https://superbiz.se.pl/wiadomosci/politycy-dostana-drogie-prezenty-i-ich-nie-zglosza-nowe-przepisy-ozwola-im-je-ukryc-aa-2MGU-c62F-4Mqu.html>.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. 2025 poz. 499).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2026 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 160).

¹⁷ I. Krześnicki, *Rejestr korzyści, czyli brak konkretnych definicji i sankcji*, 21 stycznia 2015, <https://www.prawo.pl/samorzad/rejestr-korzysci.98404.html>

formy tego zgłoszenia oraz sankcji za nierzetelne poddanie danych, co sprawia, że obowiązek wpisu do Rejestru korzyści bywa w praktyce ignorowany¹⁸.

W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono analizy funkcjonowania rejestrów korzyści prowadzonych dla posłów i senatorów, w szczególności danych dotyczących liczby dokonywanych zgłoszeń, ani informacji pozwalających ocenić, czy podwyższenie progu zgłaszania jest uzasadnione występowaniem znacznej liczby zgłoszeń dotyczących korzyści o niewielkiej wartości.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu zgłoszono jedną ankietę, która zawierała propozycję dodatkowej redakcyjnej zmiany w nowelizowanej ustawie¹⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W OSR Wnioskodawca wskazał, że projektowana ustawa nie spowoduje skutków gospodarczych. Biorąc pod uwagę jej zakres przedmiotowy należy zgodzić się z tą oceną. Proponowana ustawa nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Analizowany projekt wprowadza szereg regulacji, z których skutki dla budżetu państwa może w zasadzie rodzić postanowienie, że środki na odprawy rentowe lub emerytalne przysługujące pracownikom biur, klubów i kół oraz biur poselskich, senatorskich lub poselsko-senatorskich na podstawie Kodeksu pracy zapewnia się w budżetach odpowiednio Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu.

W ocenie skutków regulacji Wnioskodawca określa skutki finansowe projektu dla budżetu państwa tylko częściowo wskazując, że konieczność zapewnienia środków na odprawy emerytalne (lub rentowe) będzie dotyczyć w Senacie około 3 etatów rocznie, stąd szacowane na tej podstawie wydatki Kancelarii Senatu wyniosą około 20 tys. zł w skali roku²⁰. Z uwagi zaś na brak informacji z Kancelarii Sejmu (dotyczących zatrudnienia w biurach poselskich oraz biurach klubów i kół) Wnioskodawca nie określa całkowitych skutków finansowych projektu. Przypuszcza jednak, „że podobnie jak w przypadku Kancelarii Senatu będzie on niewielki,

¹⁸ R. Horbaczewski, *Dane w Rejestrze Korzyści zostaną 6 lat po zakończeniu funkcji*, 27 marca 2023. <https://www.prawo.pl/samorzad/dane-w-rejestrze-korzysci-przez-6-lat-nowelizacja-przepisow,520481.html>.

¹⁹ ID ankiety: 18062, „Projekt ustawy warto uzupełnić o zmianę w art. 7c ust. 6 oraz art. 10 ust. 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, polegającej na zastąpieniu słów „bezwzględna większość głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów” słowami „większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów (...)”.

²⁰ Na jeden etat daje to kwotę prawie 6,7 tys. zł rocznie (20 tys. zł/3 osoby).

zwłaszcza w odniesieniu do ogólnej puli środków przeznaczonych na funkcjonowanie biur poselskich oraz biur klubów i kół²¹. Stąd w opinii Wnioskodawcy projektowana regulacja będzie miała niewielki wpływ na wzrost wydatków w sektorze finansów publicznych, w tym w budżecie państwa. Wnioskodawca zakłada, że środki na odprawy rentowe lub emerytalne przysługujące pracownikom biur na podstawie Kodeksu pracy spowodują niewielki wzrost wydatków odpowiednio w części 2 – Kancelaria Sejmu i części 3 – Kancelaria Senatu, a wymiar tych skutków wynikać będzie z wielkości oraz struktury zatrudnienia i przeciętnych wynagrodzeń w biurach poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich oraz biurach klubów i kół.

Wnioskodawca nie opisał metodyki ustalenia skutków w odniesieniu do odpraw emerytalnych lub rentowych, aczkolwiek podał strukturę wiekową zatrudnienia w biurach senatorskich w celu dokonania szacunków. Ponadto nie przedstawił tych skutków w dłuższym okresie niż roczny, co może być też uzasadnione zmianami kadencji i trudnością przewidzenia przyszłej struktury zatrudnienia oraz wynagrodzeń pracowników, którzy będą zatrudnieni w biurach poselskich i senatorskich. Wnioskodawca nie wskazał wprost źródła finansowania, aczkolwiek stwierdził, że środki na odprawy rentowe lub emerytalne przysługujące pracownikom biur klubów i kół na podstawie Kodeksu pracy zapewnia się w budżetach odpowiednio Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu.

Warto też zauważyć, że Minister Finansów i Gospodarki poinformował, że jego wątpliwości budzi zmiana dotychczasowej formuły finansowania wydatków na odprawy emerytalne lub rentowe przysługujące pracownikom biur klubów i kół poselskich, generująca przy tym dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa. Z uwagi na fakt objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu rozwiązanie to nie może być ocenione pozytywnie. Minister wskazał również, że „[k]ategoria minimalnego wynagrodzenia za pracę – z uwagi na swój szczególny charakter – nie powinna, co do zasady, pełnić roli miernika do ustalania wysokości innych zobowiązań, jak np. proponowana kwota zobowiązująca do ujawniania danych w Rejestrze Korzyści.”²²

Ustosunkowując się do powyższych informacji zawartych w uzasadnieniu projektu i jego DSR należy wskazać, iż (1) odprawa emerytalno-rentowa przysługuje pracownikowi zatrudnionemu na część etatu w takim samym stopniu jak osobom na pełnym etacie. Wymiar czasu pracy nie ma wpływu na samo prawo do tego świadczenia, jeśli następuje rozwiązanie umowy o pracę w związku z przejściem na emeryturę lub rentę; (2) minimalna kwota odprawy wynosi tyle, ile wynosi jednomiesięczne wynagrodzenie pracownika. Przy niepełnym etacie podstawę stanowi pensja pomniejszona proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy (tj. faktycznie otrzymywane wynagrodzenie miesięczne); (3) wewnętrzne przepisy podmiotu zatrudniającego lub regulamin pracy mogą przewidywać wyższą kwotę świadczenia; (4) odprawa emerytalno-rentowa nie jest powiązana z konkretnym wiekiem, lecz z faktycznym nabyciem prawa do emerytury lub renty oraz rozwiązaniem stosunku pracy. Przysługuje ona m.in. po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn) lub wcześniej, np. przy emeryturze

²¹ Zob. Ocena skutków regulacji projektu, s. 5.

²² Zob. Ocena skutków regulacji projektu, s. 3.

pomostowej czy rencie z niezdolności do pracy; (5) odprawę emerytalno-rentową wypłaca ostatni pracodawca w dniu ustania stosunku pracy, a nie Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Tym samym można wskazać, iż obecnie obowiązek wypłaty takiej odprawy ciąży na posle lub senatorze, bo to oni są pracodawcami w stosunku do osób, które zatrudniają w swoich biurach. Na pokrycie kosztów, w tym związanych z odprawami otrzymują ryczałt na prowadzenie biur²³. Obecnie w 2026 r. ryczałt na prowadzenie biura poselskiego i pokrycie wielu różnych kosztów wynosi 25 tys. zł miesięcznie (tj. rocznie 300 tys. zł), przy czym poseł z orzeczoną znaczną stopniem niepełnosprawności może wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o podwyższenie tej kwoty o nie więcej niż o 50 proc. Dokumenty związane z wydatkami na funkcjonowanie utworzonych przez posła biur poselskich, zatwierdzone przez posła pod względem merytorycznym i rachunkowym, gromadzone są w biurze podstawowym, w którym prowadzona jest ich ewidencja²⁴.

Projektowana zmiana nie wskazuje wprost, czy przejęcie wypłat odpraw emerytalno-rentowych przez Kancelarię Sejmu i Senatu będzie wiązało się ze zmniejszeniem kwoty ryczałtu o kwoty wypłaconych przez kancelarie środków na ten cel. Ponadto, ważna wydaje się kwestia weryfikacji tego, czy odprawy się faktycznie należą (czy już wcześniej pracownik biura takiej odprawy nie otrzymał, co może być trudne nie tylko dla kancelarii ale i dla posłów oraz senatorów). Poza tym zauważyć należy, iż obecnie Kancelaria Sejmu nie gromadzi dokumentacji dotyczącej pracowników biur poselskich i w zasadzie nie ma podstaw do zweryfikowania przesłanych informacji z biur poselskich.

Próbując dokonać oceny skutków dla Kancelarii Sejmu można te skutki określić na ok. 93,3 tys. zł przy założeniu, że o odprawy takie wnioskowało by 14 osób (zob. wyliczenie w tabeli 1, przyjmującej proporcjonalną strukturę wiekową jak w odniesieniu do pracowników biur senackich oraz uwzględniającą fakt wcześniejszego przejścia na emeryturę kobiet niż mężczyzn, a także ich udziału w strukturze pracowniczej biur). Łącznie zatem skutki dla obu kancelarii mogłyby

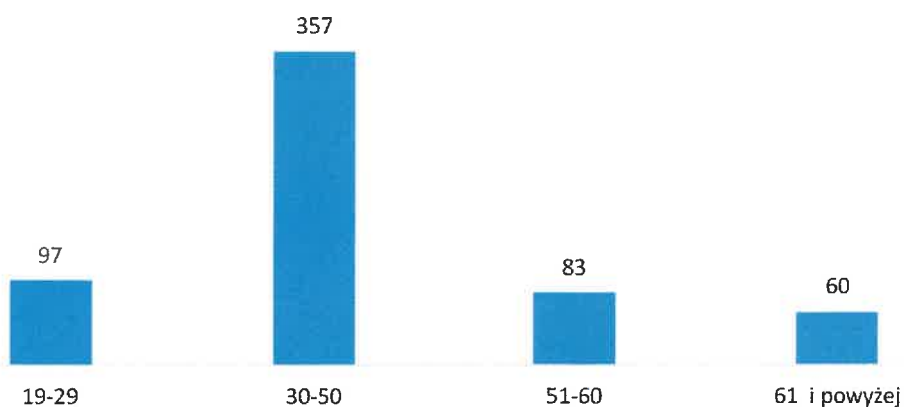
²³ Z ryczałtu mogą być pokrywane m.in. wydatki na wynagrodzenia pracowników biur poselskich (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy), wynagrodzenia osób zatrudnionych przez posła krótkotrwale na podstawie umów cywilnoprawnych (wraz z pochodnymi); dodatkowe koszty związane z zatrudnieniem pracowników oraz osób odbywających staże (np. badania lekarskie, szkolenia z zakresu bhp); świadczenia urlopowe wypłacane pracownikom, usługi konsultacyjne, doradcze, eksperckie oraz tłumaczenia; usługi telekomunikacyjne, pocztowe i kurierskie oraz ogłoszenia i informacje związane z wykonywaniem mandatu poselskiego w terenie; organizację spotkań z wyborcami (w tym najem sal, koszty obsługi technicznej); przejazdy posła w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego. Ryczałt może być też przeznaczony na pokrycie wydatków bieżących takich jak czynsz, opłaty za energię elektryczną i ciepłą, gaz i wodę oraz prace porządkowe, konserwację i naprawę sprzętu technicznego biura oraz koszty jego eksploatacji, drobne naprawy i remonty, podróże służbowe pracowników, zakup materiałów biurowych, prasy, wydawnictw, środków bezpieczeństwa i higieny pracy oraz koszty obsługi rachunkowo-księgowej i bankowej biura. Zob. § 9 Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, (tekst ujednolicony w związku z licznymi zmianami). Zob. też: https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/komunikat.xsp?documentId=27DD7CDD95F76F51C1258A62004E1706&symbol=FAQ_KOMUNIKAT.

²⁴ Zob. § 11 Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu (...).

wynieść ok. 100 tys. zł. Jest to jednak szacunek dość uproszczony, abstrahujący od wypłat odpraw rentowych, które mogą być wypłacane także młodszym osobom.

Przy analizie dostępnych danych zawartych na stronie Sejmu²⁵, z których wynika, iż osób zatrudnionych w biurach poselskich jest 597 i przy wykorzystaniu modelu wypracowanego w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji²⁶ wynika, że osób, którym potencjalnie przysługiwałyby odprawy emerytalno-rentowe w roku 2026 i 2027 jest łącznie 14. To oznacza, że przytaczany powyżej szacunek skutków finansowych można uznać za wysoce prawdopodobny. Jeśli chodzi o strukturę wiekową osób zatrudnionych w biurach poselskich, to najwięcej jest osób w wieku 30-50 lat (357), następnie w wieku 19-29 lat (97), tj. osób młodych, a najmniej w wieku 51-60 lat (83) oraz w wieku 61 lat i więcej (60).

Wykres 1. Liczba pracowników biur poselskich wg przedziałów wiekowych



Źródło: Opracowano na podstawie danych zebranych z biur poselskich.

Zauważyć jednak należy, że skutki te w dłuższym okresie mogą się kształtować jeszcze inaczej, bowiem przy zmianie kadencji następuje zmiana składu osobowego parlamentarzystów, np. w X kadencji Sejmu nowych posłów (bez stażu parlamentarnego) było 117 (25,4%)²⁷, w IX kadencji było to 142 posłów (30,9%)²⁸. Nie wiadomo, też ilu i jakich pracowników będą zatrudniać w swoich biurach posłowie i senatorowie, w jakim wieku oraz w jakim wymiarze czasowym.

²⁵ W zakładce posłowie/biura poselskie/wykaz współpracowników.

²⁶ Model wypracowany przez Macieja Maruszę.

²⁷ https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/page.xsp/poslowie_wybory

²⁸ https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/poslowie_wybory

Tabela 1. Oszacowanie liczby zatrudnionych w biurach poselskich na podstawie zatrudnienia w biurach senatorskich, a także skutków finansowych projektu

ogółem liczba osób zatrudnionych w biurach senatorskich (140 w ramach 130 etatów)	140		130		ogółem liczba osób zatrudnionych w biurach poselskich (598 osób w ramach 555 etatów)	598		555	
- poniżej 30 lat	15,4	11%	14,3	11%	- poniżej 30 lat	65,8	11%	61,1	11%
- od 30 do 50 lat	84	60%	78,0	60%	- od 30 do 50 lat	358,8	60%	333,2	60%
- od 51 do 60 lat	19,6	14%	18,2	14%	- od 51 do 60 lat	83,7	14%	77,7	14%
- powyżej 60 lat	21	15%	19,5	15%	- powyżej 60 lat	89,7	15%	83,3	15%
kobiety	89,6	64%	83,2	64%	kobiety	382,7	64%	355,4	64%
mężczyźni	50,4	36%	46,8	36%	mężczyźni	215,3	36%	199,9	36%
osoby, które pobrały świadczenie emerytalno-rentowe	14	10%	13	10%	osoby, które pobrały świadczenie emerytalno-rentowe	59,8	10%	55,5	10%
Wyliczenie liczby osób, którym może przysługiwać odprawa*	7		6,5		Wyliczenie liczby osób, którym może przysługiwać odprawa*	29,9		27,8	
korekta wyliczenia uwzględniająca fakt, że w strukturze zatrudnienia 64% stanowią kobiety	3,5		3,2		korekta wyliczenia uwzględniająca fakt, że w strukturze zatrudnienia 64% stanowią kobiety	14,9		13,9	
Wielkość podawana przez Senat			3		Wielkość przyjęta	15		14	
Skutek finansowy w tys. zł			6,7					93,3	
Wydatki Kancelarii Senatu w 2026 r. w tys. zł**			258 565		Wydatki Kancelarii Sejmu w 2026 r. w tys. zł**			883 412	
Udział wydatków na odprawy w wydatkach ogółem Kancelarii Senatu			0,003%		Udział wydatków na odprawy w wydatkach ogółem Kancelarii Sejmu			0,011%	

* osoby powyżej 60 lat minus 10% ogółu osób, które już otrzymały odprawę

** wg ustawy budżetowej na rok 2026 (Dz. U. z 2026 r. poz. 62).

Źródło: oszacowanie własne na podstawie projektu ustawy.

W wyniku konsultacji społecznych nie ustosunkowywano się do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie nakłada nowych obciążeń administracyjnych poza tymi wynikającymi z dodatkowych zadań dla Kancelarii Sejmu i Senatu związanych z wypłatami odpraw emerytalno-rentowych pracownikom biur senatorskich i poselskich.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja zmierza w szczególności do usunięcia przepisów powielających regulacje konstytucyjne lub pozostających z nimi w sprzeczności, dostosowania obowiązku ujawniania darowizn w rejestrze korzyści do aktualnej wartości pieniądza, doprecyzowania regulacji budzących wątpliwości interpretacyjne, a także zniesienia uprawnienia do bezpłatnego otrzymywania druków sejmowych i senackich, które utraciło uzasadnienie w związku z postępowaniem cyfryzacji oraz ukształtowaniem się odmiennej praktyki parlamentarnej. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa ma charakter porządkujący i nie wywołuje bezpośrednich skutków społecznych. Pewne społeczne znaczenie mogą mieć regulacje dotyczące Rejestrów korzyści.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa nie wywołuje skutków w sferze gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Skutki finansowe projektu dla budżetu państwa, w tym Kancelarii Sejmu i Senatu mogą być nieznaczne. Mogą one także zmieniać się w trakcie zmian kadencji. Projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy:

Konrad Kuszal, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV)

Joanna M. Karolczak, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/