



Jak naprawić Sejm

Grażyna Kopińska

Kilka minut po wyborze na stanowisko marszałka Sejmu Szymon Hołownia powiedział ważne słowa: „Polityka to nie przemoc, polityka to troska. Ta sala to nie oktagon z gali MMA. To dom spotkań i rozmowy”. I dalej: „[Polityka] zaczęła się psuć od Sejmu i od Sejmu musi się zacząć jej naprawa (...) Sejm nie będzie azylem dla przestępców. Nie będzie polem dla korupcji. Sejm nie będzie nigdy więcej trybuną dla pogardy”. A następnie nowy marszałek zapowiedział likwidację zamrażarki oraz zadeklarował, że „Sejm RP nigdy nie będzie punktem obsługi rządu, nie będzie czyjąkolwiek maszynką do głosowania”, wszystkich posłów obowiązywać będą te same zasady, a jego rolą będzie pilnowanie *fair play*.

Brzmi to obiecująco, ale czy na pewno wszyscy rozumiemy te słowa jednakowo, i co trzeba praktycznie zrobić, aby „naprawa Sejmu” była realizowana?

Przed kilkoma miesiącami Fundacja im. Stefana Batorego opublikowała raport *Ocena odporności państwa na nadużycia władzy*¹. Oceniono w nim rząd, służbę cywilną, Sejm i Senat, sądownictwo, prokuraturę oraz organizacje społeczne. Na skali od 0 do 100 żaden z tych podmiotów nie przekroczył 50 punktów (parlament uzyskał 48), co pokazuje, jak wiele jest jeszcze do zrobienia, jeśli chodzi o zapobieganie i przeciwdziałanie nadużyciom i korupcji.

Podstawowym zadaniem Sejmu jest tworzenie prawa. Od lat sposób wywiązywania się z tego zadania był zarówno przez teoretyków, jak i praktyków prawa, ale również przez organizacje partnerów społecznych i obywateli oceniany krytycznie, a ostatnio bardzo źle. Swoje obserwacje oraz sugestie

¹ A. Materska-Sosnowska, G. Makowski, K. Izdebski, P. Marczewski, *Ocena odporności państwa na nadużycia władzy. Edycja 2023*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/ocena-odpornosci-panstwa-na-naduzycia-wladzy-edycja-2023/>, Warszawa 2023 (dostęp tu i dalej: 1 grudnia 2023).

naprawy przedstawiają związane z Fundacją Batorego: Program Przeciw Korupcji (od 2005 roku) oraz Obywatelskie Forum Legislacji (od 2009). Te propozycje można znaleźć m.in. w ostatnim raporcie ogłoszonym przez OFL² oraz w komentarzu Krzysztofa Izdebskiego³.

Najważniejsze bolączki procesu tworzenia prawa w Sejmie to: nadmierny pośpiech, tzw. bajpasowanie ustaw rządowych, słabość projektów poselskich, brak konsultacji i nieujawniany lobbying.

(Zbyt) szybkie tempo prac

W uzasadnionych przypadkach Sejm może pracować w trybie pilnym, to znaczy rozpoczynać pracę nad kolejnymi czytaniem w momencie doręczenia posłom właściwych dokumentów. Mimo wystąpienia w ostatniej kadencji przesłanek do zastosowania trybu pilnego – takich jak pandemia COVID-19 czy wojna w Ukrainie – korzystano z niego rzadko. O wiele częściej przyspieszono prace legislacyjne, zgadzając się na wniosek Marszałka na zastosowanie art. 37 ust. 4 oraz art. 44 ust. 3 *Regulaminu Sejmu RP*, polegającego na dowolnym skróceniu czasu przed pierwszym i pomiędzy kolejnymi czytaniem, bez potrzeby uzasadniania tej decyzji. Czas pracy posłów nad niemal 1/3 ustaw wyniósł mniej niż absolutne minimum, czyli 14 dni. W 11 godzin Sejm przyjął *Projekt ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej*, a w niecałą dobę nowelizował ustawę o referendum, tak aby mogło się ono odbyć w tym samym dniu, w którym odbywają się wybory do Sejmu i Senatu.

Taka praktyka oznacza pośpiech i skracanie czasu wypowiedzi oraz całkowity brak czasu na wysłuchanie interesariuszy, poznanie opinii eksperckich i rzetelną dyskusję. Aby wyeliminować ten szkodliwy nadmierny pośpiech, wystarczyłoby zgodnie z *Regulaminem* stosować tryb pilny tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a do minimum ograniczać stosowanie art. 37 ust. 4 oraz art. 44 ust. 3.

Poselskie projekty rządowe

Od lat w sytuacji, gdy rządzący spóźniają się z przygotowaniem ważnych rozwiązań, nie są w stanie stworzyć rzetelnej oceny skutków regulacji lub mają gotowy, ale kontrowersyjny projekt i chcą skrócić czas dyskusji nad nim – stosują tzw. bajpasowanie. Oznacza to, że znajdują w Sejmie kilkunastu posłów z klubu będącego ich zapleczem politycznym – i ci przedstawiają otrzymany projekt jako własny, poselski. Nadzwyczaj często z tego rodzaju „usług” członków Klubu Prawa i Sprawiedliwości korzystał rząd Beaty Szydło, ale nie oni pierwsi i nie ostatni.

Obywatelskie Forum Legislacji obliczyło, że podczas IX kadencji Sejmu (2019–2023) więcej niż połowa ustaw uchwalonych na podstawie projektów złożonych przez posłów PiS była przygotowana lub przynajmniej wspomagana przez pracowników ministerstw. Jednym ze skutków przyjmowania niedopracowanych i nieskonsultowanych projektów jest często potrzeba ich nowelizowania.

Przyjęcie zapowiadanego w Krajowym Planie Odbudowy obowiązku tworzenia oceny skutków regulacji także dla projektów poselskich mogłoby doprowadzić do zakończenia tej wieloletniej praktyki. Wtedy korzystanie z „usług” posłów stałoby się mniej opłacalne.

2 M. Berek, P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, P. Wołejko, *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/polski-bezlad-legislacyjny-raport-obywatelskiego-forum-legislacji-z-prac-ix-kadencji-sejmu>.

3 K. Izdebski, *Proces legislacyjny – jak uzdrowić chore dziecko demokracji. Komentarz*, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/proces-legislacyjny-jak-uzdrowic-chore-dziecko-demokracji-komentarz>.

Projekty poselskie bez uzasadnienia i oceny skutków regulacji

Obecnie często dyskutowanym zagadnieniem jest słabość projektów poselskich. Wynika ona z faktu, że uzasadnienia dołączane do projektów poselskich są zazwyczaj mało merytoryczne oraz nie ma obowiązku przygotowania oceny skutków regulacji, a często nie podaje się choćby kosztów proponowanej zmiany. Przykład: do projektu proponującego zmiany w Konstytucji polegające na zniesieniu immunitetu formalnego dla posłów, senatorów i przedstawicieli władzy sądowniczej dołączono jednostronicowe uzasadnienie. Rozpoczyna je zdanie: „Doświadczenie funkcjonowania parlamentu obecnej i poprzednich kadencji oraz szeroko rozumianej władzy sądowniczej wykazało, że instytucja immunitetu jest nadużywana do unikania odpowiedzialności karnej za czyny niektórych posłów i senatorów czy też przedstawicieli władzy sądowniczej, mieszczące się często w kategorii przestępczości pospolitej”. Następnie nie podano żadnych danych, statystyk lub choćby przykładów na potwierdzenie prawdziwości tego stwierdzenia. Nie ma też nawet próby zastanowienia się nad możliwymi negatywnymi konsekwencjami wprowadzenia proponowanej zmiany⁴.

Zaproponowane powyżej wprowadzenie obowiązku przygotowywania oceny skutków regulacji do wszystkich projektów ustaw, co w konsekwencji oznaczałoby także obowiązek konsultowania projektów poselskich, mogłoby podnieść merytoryczną wartość tychże. W tej sprawie Obywatelskie Forum Legislacji złożyło w 2016 roku petycję do Sejmu⁵.

Mimo uznania przez członków Komisji do Spraw Petycji sensowności naszych propozycji Sejm nie wprowadził postulowanych zmian w *Regulaminie*.

„Zamrażarka” i nierówność broni

Z projektami poselskimi jest jeszcze inny problem: dużo częściej uchwalane są projekty przedkładane przez posłów większości niż posłów opozycji. Sejm IX kadencji uchwalił 94 ustawy zgłoszone przez grupę posłów Zjednoczonej Prawicy i tylko 19 ustaw wniesionych przez opozycję. Większość projektów opozycji trafiała do tzw. zamrażarki. Przykłady projektów, nad którymi nie odbyto nawet pierwszego czytania, to:

- wniesiony 5 grudnia 2019 roku przez posłów PSL projekt zmian w systemie ubezpieczeń społecznych,
- wniesiony 19 grudnia 2019 roku przez posłów KO projekt zmiany prawa farmaceutycznego,
- wniesiony 3 stycznia 2020 roku przez posłów Lewicy projekt zmiany ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

Autorami projektów poselskich powinni być przede wszystkim posłowie opozycji. Rząd, który jest wnioskodawcą zdecydowanej większości uchwalanych ustaw (w ostatniej kadencji 506), zazwyczaj nie przedstawia pomysłów zmian ważnych dla opozycji.

Teoretycznie problemowi blokowania projektów opozycji da się zapobiec dzięki zapowiadanej likwidacji „zamrażarki”. Jednak nie w każdym przypadku przyniesie to pożądaný skutek, gdyż parlamentarna

4 *Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, 9 listopada 2022, druk nr 2797, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2797>.

5 *Petycja w sprawie zmian w regulaminie Sejmu RP służących określeniu zasad przeprowadzania konsultacji społecznych i upubliczniania informacji o nich*, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/\\$file/145-136-16.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-136-16/$file/145-136-16.pdf).

większość może odrzucać opozycyjne projekty w pierwszym czytaniu lub kierować je do prac w komisjach, gdzie następnie nic się nie będzie działo. Tu potrzebne są zmiana kultury politycznej i przypomnienie rządzącym, że każda władza kiedyś się kończy.

Żadne lub fasadowe konsultacje

Sejm nie prowadzi konsultacji publicznych nawet tych projektów ustaw, które nie były poddane konsultacjom na etapie prac rządowych. Posłowie niezwykle rzadko konsultują własne projekty. Co ważne, nie ma sformalizowanych zasad zgłaszania przez obywateli uwag do projektów ustaw, nad którymi pracuje izba niższa. Jeśli nawet obywatele zgłaszają takie uwagi, to nie są one publikowane na stronach Sejmu. Najprostszą formą dotarcia do posłów jest wysłanie uwag bezpośrednio na mailowe skrzynki poselskie.

Nieliczni zainteresowani mogą uczestniczyć w obradach komisji i podkomisji sejmowych. Muszą oni uzyskać zaproszenia posła lub pracownika Kancelarii Sejmu i znaleźć się na liście „gości”, zatwierdzonej przez przewodniczącego danej komisji.

Nie ma również sformalizowanych zasad udzielania głosu „gościom”. Zależy to od woli prowadzącego obrady i czasu, jaki ma on do dyspozycji. Często zdarza się, że głos „gościom” jest udzielany, jednak ponieważ nie są to konsultacje, nie trzeba się do niego ustosunkowywać.

Możliwość nawet takiego ograniczonego uczestniczenia w pracach legislacyjnych nie ma wtedy, gdy Sejm pracuje nad projektem pilnym bądź gdy zezwoli na skrócenie pracy na podstawie art. 37 ust. 4 *Regulaminu Sejmu*.

Możliwość przedstawienia opinii i uwag do proponowanych zmian prawa ważna jest zarówno dla ustawodawcy, jak i dla obywateli oraz ich organizacji. W procesie właściwie prowadzonych konsultacji posłowie mają szansę poznania opracowań, wyników badań czy perspektywy podmiotów, których wcześniej nie znali. Obywatele, którym dano możliwość wypowiedzenia się, nabierają przekonania, że są podmiotem, a nie tylko przedmiotem władzy.

Sejm powinien przyjąć zasadę, że wszystkie projekty ustaw niekonsultowanych na wcześniejszych etapach pracy nad nimi poddawane są konsultacjom publicznym. Co za tym idzie, należy określić w *Regulaminie Sejmu* zasady przeprowadzania konsultacji oraz udostępniania wszelkich materiałów dotyczących tego procesu.

Niedosłuchania publiczne

Zarówno Sejm, jak i Senat mają prawo organizowania wysłuchań publicznych. Narzędzie to bywa namiastką konsultacji. Ostatnio korzystano z niego bardzo rzadko, choć posłowie, zwłaszcza po stronie opozycji, wielokrotnie o to wnosili. Sejm IX kadencji zgodził się na zorganizowanie trzech wysłuchań: dwóch na wniosek posłów KO oraz jednego na wniosek posła Konfederacji i PiS. Dla porównania: Sejm VI kadencji zorganizował 12 wysłuchań, VII – 10, a VIII – 3.

Aby zmienić tę sytuację, należy przyjąć wielokrotnie proponowaną, postulowaną także przez posłów zasadę, że wysłuchanie publiczne organizuje się na wniosek 30% składu komisji, a nie – jak obecnie – na wniosek większości. Ważne jest też, aby zmienić charakter samego wysłuchania: powinno mieć formę dialogu, a nie – jak obecnie – ograniczać się do serii monologów. W praktyce sejmowej przyjęto

bowiem zwyczaj, że posłowie słuchają wypowiedzi uczestników, ale nie odnoszą się do nich w żadnej formie, zarówno podczas wysłuchania, jak i po jego zakończeniu. Konieczna jest reakcja przynajmniej na najistotniejsze problemy przedstawione przez uczestników wysłuchania.

Wydobyć lobbying na światło dzienne

Jawny, prowadzony na przejrzystych zasadach lobbying jest działalnością uznawaną we wszystkich demokratycznych krajach i organizacjach. W przypadku polskiego parlamentu problem polega na tym, że na podstawie ułomnej ustawy z 2005 roku kontrolą zarówno Sejmu, jak i Senatu objęci są tylko lobbyści zawodowi, czyli tacy, którzy pracują na rzecz podmiotów trzecich. Jedyne oni mają obowiązek rejestrowania się i tylko ich działania ujęte są w dorocznych sprawozdaniach. W rezultacie takiego stanu prawa w 2020 roku w Sejmie zarejestrowało się 18, w 2021 – 21, w 2022 – 18, a w 2023 – 6 lobbyistów.

Każdy, kto obserwował prace ciał parlamentarnych, wie, że dziesiątki „gości”, przedstawianych jako eksperci, członkowie stowarzyszeń, a nawet pracownicy naukowci, lobbują na rzecz konkretnych rozwiązań. Nie podlegają oni żadnym regułom. Zdarza się, że są przyprowadzani przez posłów. Niekiedy jest tak, że posłowie podczas obrad komisji „przejmują” propozycje zmian składanych przez „gości” i są one następnie poddawane pod głosowanie. Bywa, że są to zmiany proponowane przez osoby będące członkami lub reprezentantami grup interesu.

Po przyjęciu w 2005 roku ustawy lobbyingowej pracownicy Programu Przeciw Korupcji FSB przeprowadzili kilkuletni projekt monitorowania obrad komisji sejmowych. Efektem zauważonych niedoskonałości było zaproponowanie szefom pięciu komisji Sejmu VI kadencji (2005–2007) eksperymentu polegającego na proszeniu wszystkich „gości” uczestniczących w obradach o wypełnienie formularza, jaki obowiązuje przy zgłoszeniu zainteresowania pracami nad projektem ustawy na etapie rządowym. Zainteresowanie wyraziły dwie komisje, ale i one nie wprowadziły projektu w życie, zastaniając się brakiem zgody szefa Kancelarii Sejmu.

Aby lobbying i rzecznictwo uczynić transparentnymi, proponuję przyjąć zasadę, że każdy chcący uczestniczyć w obradach ciał parlamentarnych wypełnia takie samo zgłoszenie jak to składane przez osoby, które pragną wziąć udział w wysłuchaniu publicznym (art. 70 C ust. 3 *Regulaminu Sejmu*).

Kontrola działań rządu przez parlament

Na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji RP drugim najważniejszym zadaniem Sejmu jest kontrola nad działalnością Rady Ministrów, m.in. nad tym, jak wprowadza się w życie ustawę budżetową. Ostatnio możliwość skutecznego wykonywania przez posłów obu tych zadań była bardzo ograniczona. Wielu ekonomistów twierdzi, że w wyniku utworzenia przy Banku Gospodarstwa Krajowego licznych funduszy, np. „covidowego”, oraz stworzenia Polskiego Funduszu Rozwoju pełna kontrola parlamentu nad wydatkami państwa stała się niemożliwa.

Posłowie mogą do pewnego stopnia kontrolować sposób gospodarowania pieniędzmi publicznymi poprzez składanie interpelacji i zapytań poselskich. W tej dziedzinie od lat wielokrotnie wyższa jest aktywność posłów opozycji niż posłów stanowiących zaplecze rządowe. Według danych udostępnionych na stronie Sejmu w IX kadencji: najwięcej interpelacji złożyli posłowie Klubu Koalicji Obywatelskiej (24 231) oraz Klubu Lewicy (9848), znacznie mniej posłowie Klubu Prawa i Sprawiedliwości (tylko 3239).

Na tym polu bardzo aktywna była posłanka Klubu KO Izabela Leszczyna. W tej kadencji złożyła 342 interpelacje, z których zdecydowana większość dotyczyła spraw budżetowych. Dla porównania: przewodniczący Komisji Finansów, poseł Klubu PiS Andrzej Kosztowniak złożył 10 interpelacji, z czego dziewięć dotyczy trasy kolejowej Radom–Warszawa, zwłaszcza budowy przystanków kolejowych, a jeden prawa jazdy kategorii B.

Odpowiedzi na interpelacje udzielane były zazwyczaj po dwu miesiącach oraz bywały niekompletne. Przykładowo: w marcu 2021 roku posłanka Leszczyna zapytała Prezesa RM o koszty funkcjonowania powołanych przez PiS instytutów, funduszy i agencji; w odpowiedzi Ministerstwo Finansów przedstawiło listę 35 podmiotów oraz informację o kosztach funkcjonowania pięciu.

Wiele wskazuje na to, że ostatnio najskuteczniejszym narzędziem kontroli finansów publicznych były kontrole poselskie. Tu także aktywni okazali się głównie przedstawiciele opozycji: posłowie Michał Szczerba i Dariusz Joński przyczynili się do ujawnienia nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy m.in. w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, w Ministerstwie Zdrowia w okresie pandemii przy planowaniu odbudowy Pałacu Saskiego. Podobną kontrolę przyznawania grantów w ramach konkursu „Rozwój potencjału infrastrukturalnego podmiotów wspierających system oświaty i wychowania” przez Ministerstwo Edukacji Narodowej przeprowadziły posłanki Katarzyna Lubnauer i Krystyna Szumilas.

Posłom będzie zdecydowanie łatwiej wypełniać zadanie kontrolowania działalności Rady Ministrów, jeśli kolejny rząd skończy z praktyką wyprowadzania pieniędzy do funduszy i agencji niepodlegających kontroli parlamentarnej. Byłoby wskazane, aby w przyszłości z narzędzi takich jak interpelacje, zapytania czy kontrole poselskie z podobnym zaangażowaniem korzystali wszyscy posłowie, także ci wspierający rząd.

Proces decydowania o wyborze na określone stanowiska

Sejm wybiera szefów i członków władz kilku ważnych instytucji, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, członkowie Rady Polityki Pieniężnej czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To zrozumiałe, że większość sejmowa ma decydujący wpływ na wybór tych osób. Ale ważny jest też sposób przeprowadzenia wyboru: czy jest to zwykłe przegłosowanie mniejszości, czy wybór dokonany jako wynik konsensusu po odbyciu publicznej dyskusji z kandydatami.

Od 2006 roku przez 10 lat kilka organizacji obywatelskich prowadziło monitoringi kilkunastu procesów wyboru kandydatów na wymienione wyżej i podobne stanowiska, a także próbowało zorganizować obywatelskie wysłuchania kandydatów. Łukasz Bojarski i Grzegorz Wiaderek w opracowaniu *Pod lupą obywateli*, podsumowującym te działania, piszą: „Decydenci, politycy, parlamentarzyści nie tworzą konsekwentnej pozytywnej praktyki wyborczej (...) Potrafią, kierując się wyłącznie decyzjami politycznymi, łamać standardy, zmieniać prawo *ad hoc*, pod kątem potrzeb, skracać terminy wyborów, uniemożliwiać debatę publiczną, ograniczać prawo do wysłuchania kandydatów, zadawania im pytań i weryfikowania ich kompetencji itp.”⁶.

6 Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Pod lupą obywateli: standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne – wnioski i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego*, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Pod%20lupa%20obywateli.pdf>.

Warto zakończyć tę niechlubną praktykę. Posłowie powinni z odpowiednim wyprzedzeniem organizować otwarte prezentacje kandydatów, połączone z możliwością zadawania pytań i dyskusji.

Mandat wolny vs. działanie na rzecz okręgu

Posłowie teoretycznie mają tzw. wolny mandat, bowiem zgodnie z zapisami Konstytucji: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”. Jednocześnie art. 21. ust. 1 *Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* stanowi: „Posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej”. Obecnie w praktyce parlamentarzyści zależą zarówno od swoich bezpośrednich wyborców, jak i od partii czy szefostwa klubu, którego są członkami.

Zależność od mieszkańców okręgu wyborczego wiąże się z chęcią uzyskania reelekcji. Obywatele oczekują, że kandydat na posła „załatwi coś” dla ich miejscowości czy regionu, stąd festiwal obietnic przedwyborczych, z części których należy się wywiązać. Związek ten widać szczególnie w treści interpelacji poselskich, bardzo często dotyczących spraw ważnych dla społeczności lokalnych.

Zdarzają się też przypadki, że posłowie reprezentujący różne, często rywalizujące ze sobą kluby wspólnie składają projekt ustawy dotyczący zmian w ich okręgu wyborczym, np. powołania szkoły wyższej.

Zdecydowanie gorzej należy ocenić sytuację, gdy kandydaci aktualnie rządzącej partii w czasie kampanii wyborczej przywożą do swoich okręgów wyborczych konkretne dobra materialne, jak to bywało np. w trakcie wyborów prezydenckich w 2020 roku, zwłaszcza przed II turą. Posłowie i działacze Prawa i Sprawiedliwości jeździli po kraju, rozdając tzw. czekiki wyborcze, które stanowiły obietnicę przyznania dotacji w wysokości od 500 tysięcy do ponad 93 milionów (łącznie 6 miliardów) złotych pochodzących z funduszu „covidowego”.

Wszystko wskazuje na to, że uzależnienie posłów od zaplecza partyjnego jest mocniejsze niż od wyborców. W systemie proporcjonalnym to, czy dana osoba znajdzie się na liście wyborczej i na jakim miejscu, zależy od władz partii. Kluby, zwłaszcza te większe, w wielu przypadkach narzucają tzw. dyscyplinę głosowania; za jej złamanie grożą kary, włącznie z możliwością wyrzucenia z klubu, a czasem nawet z partii.

Trudne (d)oświadczenia majątkowe

Do obowiązków parlamentarzystów należy ujawnianie informacji o ich sytuacji majątkowej poprzez wypełnianie oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści. Większość posłów terminowo składa oświadczenia majątkowe. W ostatnich latach był jeden przypadek niezłożenia oświadczenia (poseł Łukasz Mejza) – Prezydium Sejmu wymierzyło mu karę w postaci nagany.

Więcej zamieszania dotyczy składania rejestrów korzyści. Część posłów wypełnia go na początku kadencji, zazwyczaj informując, że nie ma nic do zgłoszenia oraz że wie o konieczności złożenia stosownej korekty w ciągu 30 dni, gdyby ich sytuacja się zmieniła. Część posłów IX kadencji w ogóle nie złożyła rejestru korzyści. Być może ci posłowie postępują w ten sposób, gdyż w art. 35a *Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* nie ma tak wyraźnie, jak w przypadku oświadczeń majątkowych (art. 35), określonych terminów składania tych dokumentów i można uznać, być może słusznie, że należy je składać tylko wtedy, gdy wystąpią zdarzenia wymienione w ustawie.

Władze Sejmu powinny przedstawić posłom jednoznaczną informację o tym, kiedy i w jakich sytuacjach należy wypełniać rejestr korzyści.

Od wielu lat organizacje zajmujące się przejrzystością życia publicznego zwracają uwagę na to, że dokumenty tu wymienione są wypełniane ręcznie, zazwyczaj mało czytelnie. A te nieliczne wypełniane komputerowo na stronach Sejmu prezentowane są w formie skanów, co utrudnia porównanie oświadczeń z różnych lat. Władze Sejmu powinny wprowadzić elektroniczne formularze do składania oświadczeń majątkowych i rejestrów korzyści.

Większość posłów Sejmu obecnej kadencji chce zmienić informacje podlegające ujawnieniu w oświadczeniach majątkowych w ten sposób, że trzeba będzie ujawniać majątek małżonka także w sytuacji, gdy przeprowadzono rozdzielność majątkową. Należy mieć nadzieję, że zmiana ta wejdzie w życie.

Zmianie powinna ulec zasada, że w oświadczeniach majątkowych wykazuje się stan majątku na konkretny dzień (np. 31 grudnia). Takie rozwiązanie skutkuje tym, że zobowiązany do złożenia oświadczenia może w ciągu roku wykonywać wiele czynności, które podlegają obowiązkowi ujawnienia, np. zawierać na bardzo korzystnych warunkach umowy pożyczek, które zostają spłacone przed 31 grudnia, a więc nigdy nie będą ujawnione.

Ważną sprawą jest kontrola rzetelności danych zadeklarowanych przez posłów w oświadczeniach majątkowych. Ich analizy dokonują Komisja Etyki Poselskiej, Urząd Skarbowy oraz CBA. Prace toczone w komisji są poufne i tajne. Na stronach sejmowych informacje na temat przebiegu prac analitycznych i wniosków z nich wypływających są szczątkowe. Nie ma nagrań wideo z posiedzeń Komisji Etyki, a zapis ich przebiegu jest skrótowy. Informacja o realizacji punktu: „rozpatrzenie projektu sprawozdania Komisji Etyki Poselskiej z analizy danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym posłów złożonych za 2021 r.” to dwa bardzo krótkie akapity. Możemy się z nich dowiedzieć tylko tego, że jeśli w jakichś oświadczeniach komisja znalazła błędy, to posłowie, których to dotyczyło, zostali wezwani do ich skorygowania, oraz że dwu posłów tego nie uczyniło.

Inaczej do tego problemu podchodzi Senat. Sprawozdania z posiedzeń Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich są szczegółowe. Wynika z nich, że w praktyce analizę oświadczeń przygotowuje Biuro Spraw Senackich. Podstawą do podjęcia wniosków, które posłużą Komisji do przyjęcia stanowiska, są odpowiedzi z urzędów skarbowych. Urzędy te na prośbę Senatu dokonują analizy krzyżowej aktualnych i poprzednich oświadczeń majątkowych, transakcji cywilnoprawnych oraz zeznań podatkowych wszystkich senatorów.

Podejście Senatu jest bardziej przejrzyste i – jak sądzę – warte przeniesienia na grunt sejmowy.

Konflikt interesów

W Zasadach Etyki Poselskiej do zjawiska konfliktu interesów odnosi się art. 4, który brzmi: „Poseł, przy podejmowaniu decyzji, powinien w możliwie najszerszym zakresie postępować w sposób dostępny dla opinii publicznej. Powinien ujawniać związek interesu osobistego z decyzją w podjęciu której uczestniczy”.

Przypuszczam, że po 34 latach działania w warunkach demokracji parlamentarnej większość parlamentarzystów wie, na czym polega konflikt interesów potencjalnie czy faktycznie ich dotyczący. Będąc

uczestniczką prac komisji sejmowych czy częściej czytając stenogramy z obrad – nigdy nie spotkałam się z sytuacją, kiedy poseł zgłosiłby konflikt interesów.

Przegląd spraw, jakimi zajmuje się Komisja Etyki Poselskiej, pokazuje, że żadna z 57 uchwał podjętych w ostatniej kadencji nie dotyczyła konfliktu interesów. Większość odnosiła się do obrazy słownej innego posła lub grupy posłów, niegodnych wypowiedzi czy uporczywej nieobecności na posiedzeniach komisji sejmowych.

Zdrowy rozsądek podpowiada uznanie, że musi dochodzić zarówno do potencjalnego, jak i faktycznego konfliktu interesów przy pracach nad projektami aktów prawnych, ale wobec braku obowiązku zgłaszania tego faktu przez parlamentarzystów nie mam konkretnych dowodów na jego zaistnienie. Czasami o takich przypadkach piszą dziennikarze.

Sytuację mogłoby zmienić przyjęcie zasady, że prowadzący posiedzenia komisji na początku przypominaliby posłom treść art. 4 Zasad Etyki Poselskiej.

Dodatkowe zajęcia i stanowiska

Posłowie i senatorowie mają rygorystyczne ograniczenia dotyczące podejmowania dodatkowych zajęć. Ponadto ich wynagrodzenia, np. w porównaniu z pensjami europosłów, nie są wygórowane. Być może dlatego, zwłaszcza wśród posłów większości parlamentarnej, kwitło zjawisko kolekcjonowania funkcji w komisjach.

Dotychczas posłom przysługiwały następujące dodatki: za przewodniczenie komisji 20% uposażenia, za bycie wiceprzewodniczącym komisji 15%, a za przewodniczenie podkomisji 10%.

Z wycień przedstawionych przez dziennikarzy RMF FM wynikało, że pod koniec Sejmu IX kadencji 189 posłów pobierało tego typu dodatki. Najwięcej, bo aż 93 posłów pobierało dodatek należny wiceprzewodniczącym komisji. Działo wówczas 29 komisji stałych i trzy komisje nadzwyczajne. Statystycznie przypadało więc blisko trzech wiceprzewodniczących na komisję. W praktyce były spore różnice. Większość komisji miała czterech lub pięciu wiceprzewodniczących, najwięcej, bo ośmiu, Komisja Obrony Narodowej.

34 posłów pobierało dodatek 10%, a działało 67 podkomisji. Te różnice należy tłumaczyć tym, że niektórzy posłowie pełnili kilka funkcji jednocześnie, np. Marek Ast (PiS) był szefem dwóch komisji i wiceprzewodniczącym trzeciej. Pobierał więc 55% dodatku do uposażenia. Waldemar Andzel (PiS) był przewodniczącym dwóch komisji i wiceprzewodniczącym również dwóch.

Pojawia się pytanie, na ile sensowne było powoływanie niektórych podkomisji. Najwięcej, bo siedem podkomisji utworzyła Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Można się zastanawiać, czy niezbędna jest podkomisja stała do spraw realizacji programu zwiększania wykorzystania polskiego białka roślinnego w paszach – skoro w ciągu trzech lat zebrała się cztery razy. Jej przewodniczący, Zbigniew Dołata (PiS), był także wiceprzewodniczącym Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

Jedną z sześciu podkomisji utworzonych przez Komisję Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki była podkomisja stała do spraw organizacji imprez sportowych o randze mistrzostw świata i Europy oraz zapewnienia bezpieczeństwa podczas ich trwania. Od początku 2020 roku spotkała się trzy razy. Jej szef,

poseł Wojciech Kossakowski (PiS), przewodniczył także podkomisji stałej do spraw struktur Sił Zbrojnych RP.

Sądzę, że niepotrzebnie tworzonych podkomisji było stosunkowo mało. Wydaje się natomiast, że sposobem na uzyskanie dodatkowych zarobków było przydzielanie przez władze klubów, zwłaszcza największego, wielu dodatkowo płatnych funkcji zaufanym osobom.

Powstaje pytanie, czy Sejm X kadencji nie będzie kontynuował tego dwuznacznego sposobu zarządzania pracą posłów.

Zamknięta działalność biur poselskich

Zagadnieniem również związanym z pieniędzmi jest wysokość i sposób wydatkowania ryczałtu na prowadzenie biura poselskiego. Do tej pory wynosił on 19 000 zł miesięcznie: z tych pieniędzy mogły być pokrywane m.in. wydatki na wynagrodzenia pracowników, ekspertyzy, opinie, czynsz, opłaty za energię czy koszty obsługi rachunkowo-księgowej. Jest to suma bardzo skromna, zwłaszcza dla posłów niebędących członkami dużych partii, które dostają znaczące dotacje i subwencje z budżetu państwa.

Główny wydatek parlamentarzystów stanowiły wynagrodzenia pracowników biur. Z pobieżnych analiz wynika, że posłowie zatrudniają bardzo mało pracowników (dwóch–trzech) i płacą im głodowe stawki, zazwyczaj około 3500 zł brutto miesięcznie.

Zauważyć też można, że na ekspertyzy, opinie i tłumaczenia jakiegokolwiek sumy przeznaczali głównie członkowie małych klubów, natomiast posłowie należący do klubów mających zaplecze w dużych, zaможnych partiach rzadko wydają pieniądze na te cele, zamawiają je partie lub kluby poselskie. Posłowie z mniejszych klubów muszą wygospodarować pieniądze na tego typu cele z ryczałtów na biura.

Sądzę, że środki przyznawane na prowadzenie biura są niewystarczające zwłaszcza dla posłów z mniejszych klubów, a dla posłów z dużych są one skromne i nie pozwalają na samodzielną pracę analityczną. Wiąże ich to jeszcze mocniej z władzami klubów i partii.

Wprawdzie to postulat niepopularny, jednak warto zwiększyć ryczałt na prowadzenie biur poselskich, z jednoczesnym zobowiązaniem posłów do godziwego wynagradzania pracowników.

Bardzo mało wiemy o pracownikach biur poselskich. Oni oraz asystenci społeczni wypełniają (zazwyczaj ręcznie) dostępny na podstronie posła formularz, który zawiera imię i nazwisko, datę urodzenia, informację o miejscu pracy, źródłach dochodów i wykonywanej działalności gospodarczej w okresie trzech lat przed podjęciem pracy/współpracy z parlamentarzystą. Brakuje danych choćby o wykształceniu czy wyuczonym zawodzie. Nie ma też informacji, kto z zatrudnionych pracuje jako kierownik biura, a kto jako szeregowy pracownik, oraz jakie są zadania asystenta społecznego.

Doradcy posłów nie mają obowiązku upubliczniania jakichkolwiek informacji o sobie. Formularz wypełniany przez pracowników i współpracowników posłów powinien być zdecydowanie rozbudowany, a doradców należy objąć obowiązkiem wypełniania go. Powinno się wprowadzić obowiązek elektronicznego wypełniania formularzy.

Od 1 sierpnia 2021 roku wysokość środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół parlamentarnych wynosi 1670 zł miesięcznie na jednego członka klubu albo koła. Sprawozdania

dotyczące rozliczenia tych środków składa się co roku oraz na zakończenie kadencji. Nie są one ujawniane. Można wnosić o ich udostępnienie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Kancelaria Sejmu przeprowadza kontrolę dokumentacji finansowej, jednak zarówno jej wyniki, jak i wnioski nie są publikowane. Jedynym stosowanym kryterium jest kryterium legalności.

Zważywszy na fakt, że są to wszystko środki publiczne, przynajmniej sprawozdania finansowe klubów i kół powinny być upubliczniane.

W stronę Sejmu naszych marzeń

Na koniec pozostaje zadać pytanie: czy wprowadzenie wyżej proponowanych oraz innych uzasadnionych zmian w praktyce działań posłów i ciał parlamentarnych automatycznie da oczekiwane także przez marszałka Szymona Hołownię rezultaty? Niekoniecznie. Obywatelskie Forum Legislacji od lat proponuje ustawowe uregulowanie procesu legislacyjnego, co ograniczyłoby nagminne łamanie lub naciąganie regulacji zapisanych w dokumentach niższego rzędu, czyli w regulaminach.

Przede wszystkim jednak trzeba się zgodzić z prof. Tadeuszem Gadaczem, że „demokracja nie może się udać inaczej, jak w oparciu o pewne fundamentalne wartości (...) takie jak dotrzymywanie słowa, jak uznanie, jak szacunek... uczciwość”⁷.

Grażyna Kopińska – członkini Obywatelskiego Forum Legislacji działającego przy Fundacji im. Stefana Batorego.

⁷ *Profesor Tadeusz Gadacz o przyzwoitości w polityce*, „Reset Obywatelski”, 4 listopada 2023, <https://resetobywatelski.pl/profesor-tadeusz-gadacz-o-pryzwoitosci-w-polityce-dochodzenie-prawdy-tomasz-piatek/>.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-55-4