Marcin Fryźlewicz

Prawo do odprawy przejściowej przysługujące posłowi do Parlamentu Europejskiego po wygaśnięciu tego mandatu w przypadku objęcia mandatu posła na Sejm¹

The entitlement to transitional allowance of a Member of the European Parliament after the expiry of their term of office in the event of becoming a Deputy to the Sejm

Members of the European Parliament are entitled to a transitional allowance in the amount of their salary for the period of one month for each year in which their mandate has been exercised. In case of exercising the mandate of a Deputy to the Sejm of the Republic of Poland, the allowance should be reduced by the amount of the Deputy's salary. Should a former MEP be entitled simultaneously to the payment of the transitional allowance and the old-age pension, he or she must choose one or the other. While exercising the mandate of a Deputy to the Sejm the European Parliament old-age pension is reduced by the amount of the Deputy's salary.

Keywords: pensions, parliamentary severance pay, European Parliament, Deputy

Posłowie do Parlamentu Europejskiego mają prawo do odprawy przejściowej w wysokości ich wynagrodzenia przez okres jednego miesiąca za każdy rok sprawowania mandatu. W przypadku pełnienia mandatu posła na Sejm RP odprawę pomniejsza się o przysługujące wynagrodzenie poselskie. Przy jednoczesnym prawie do odprawy przejściowej oraz do emerytury parlamentarnej były poseł ma obowiązek wybrać jedno z przysługujących mu świadczeń. Emerytura z PE podlega pomniejszeniu o wynagrodzenie poselskie w czasie pełnienia mandatu posła na Sejm RP.

Słowa kluczowe: emerytury i renty, odprawa parlamentarna, Parlament Europejski, poseł

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Międzynarodowego
i Zagranicznych Systemów Prawnych, Zespół Prawa Unii Europejskiej, WARSZAWA, POLSKA ■
marcin.fryzlewicz@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-4049-559X>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie, jaki wpływ ma objęcie mandatu posła na Sejm na prawo do otrzymywania odprawy przejściowej przysługują-

¹ *Opinia prawna dotycząca prawa do odprawy przejściowej przysługującego posłowi do Parlamentu Europejskiego po wygaśnięciu mandatu posła do Parlamentu Europejskiego w przypadku objęcia mandatu posła na Sejm* sporządzona 28 stycznia 2020 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska – Polskie Stronnictwo Ludowe – Kukiz15; BAS-WAPM 63/20.

ce posłowi do Parlamentu Europejskiego po wygaśnięciu mandatu posła do PE, zwanej dalej odprawą przejściową².

Zasadnicza wątpliwość dotyczy zachowania prawa do odprawy przejściowej, przysługującego posłowi do PE po wygaśnięciu mandatu (tj. byłemu posłowi do PE), w przypadku objęcia mandatu posła na Sejm. Można przedstawić następujące rozwiązania:

- możliwość otrzymywania odprawy przejściowej w pełnej kwocie przez posła na Sejm, który nie ma statusu tzw. posła zawodowego,
- istnienie wymogu uzyskania przez posła statusu tzw. posła zawodowego, co skutkowałoby pomniejszeniem kwoty odprawy przejściowej o kwotę otrzymywanego przez posła uposażenia poselskiego.

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień 10 stycznia 2020 r. następujących aktów prawnych:

- decyzja Parlamentu Europejskiego z 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2005/684/WE, Euratom)³; dalej: statut,
- decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2009/C 159/01)⁴; dalej: przepisy wykonawcze.

Opinię sporządzono z zastrzeżeniem, że stosowanie i wykładnia przepisów statutu oraz przepisów wykonawczych należy do właściwych służb Parlamentu Europejskiego. Poglądy wyrażone w opinii nie stanowią wiążącej wykładni przepisów prawa i mogą nie odpowiadać praktyce ich stosowania przez służby prawne PE. Zgodnie z przepisami wykonawczymi były poseł do PE, który uważa, że przepisy nie zostały wobec niego prawidłowo zastosowane przez właściwe służby, może skierować zażalenie na piśmie do sekretarza generalnego PE⁵.

² Poza przedmiotem opinii leży zagadnienie, jaki wpływ na prawo do uposażenia poselskiego ma otrzymywanie z PE odprawy przejściowej. Kwestii tej dotyczy *Opinia prawna dotycząca wpływu odprawy z PE na uposażenie poselskie*, sporządzona przez Biuro Analiz Sejmowych 7 listopada 2019 r. (sygn. BAS-WAP 2077/19). W opinii tej wyrażono pogląd, że zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 1799) otrzymywanie odprawy z Parlamentu Europejskiego nie powoduje utraty prawa do uposażenia poselskiego w pełnej wysokości.

³ Dz.Urz. UE L 262 z 7 października 2005 r., s. 1.

⁴ Dz.Urz. UE C 159 z 13 lipca 2009 r., s. 1, ze zm.

⁵ Zob. art. 72 ust. 1 przepisów wykonawczych. Zgodnie z ust. 2–4 tego artykułu były poseł do PE, który nie zgadza się z decyzją sekretarza generalnego PE, może w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania wnieść o przekazanie sprawy kwestorom, którzy podejmują decyzję po zasięgnięciu opinii sekretarza generalnego. Strona pro-

Posel wyjaśnił, że od 2004 r. do 1 lipca 2019 r. był posłem do PE. W dniu 13 października został wybrany na posła na Sejm. Od 13 listopada 2019 r. jest członkiem sejmowych Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Poseł otrzymuje dodatek z tytułu członkostwa w Komisji Finansów Publicznych, o którym informuje Dział Finansowy Parlamentu Europejskiego, przysyłając na początku miesiąca odpowiednie zaświadczenie z Sejmu o pobranej z tego tytułu kwocie w miesiącu ubiegłym. Poseł nie otrzymuje uposażenia poselskiego i nie ma statusu tzw. posła zawodowego⁶. W pkt IX („Inne dochody...”) oświadczenia o stanie majątkowym sporządzonego 7 listopada 2019 r.⁷ poseł wskazał dochód osiągany z tytułu emerytury z ubezpieczenia dobrowolnego posłów do PE.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 9 ust. 2 statutu posłowie do Parlamentu Europejskiego po wygaśnięciu mandatu (dalej: byli posłowie do PE) mają prawo do odprawy przejściowej. Prawo to przysługuje byłym posłom do PE przez okres jednego miesiąca za każdy rok sprawowania mandatu, jednak nie krócej niż sześć miesięcy i nie dłużej niż 24 miesiące (art. 13 ust. 2 statutu). Artykuł 45 przepisów wykonawczych stanowi, że prawo do odprawy przejściowej przysługuje od pierwszego miesiąca następującego po zaprzestaniu pełnienia funkcji poselskich.

Byłym posłom do PE przysługuje odprawa przejściowa w wysokości wynagrodzenia posła do PE, które wynosi 38,5% poborów podstawowych sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 13 w związku z art. 10 statutu)⁸,

cedury zażalenia, która nie zgadza się z decyzją podjętą przez kwestorów, może w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania wnieść o przekazanie sprawy Prezydium PE, które podejmuje ostateczną decyzję.

⁶ Poseł zawodowy to poseł, który korzysta z urlopu bezpłatnego w swoim miejscu pracy lub w ogóle zrezygnował z pracy, nie prowadzi działalności gospodarczej i nie pobiera emerytury, z wyjątkami określonymi w art. 25 ust. 3a ustawy z o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawodawca nie posługuje się tym pojęciem, jest ono używane potocznie.

⁷ Zob. złożone przez posła na początku IX kadencji Sejmu oświadczenie majątkowe, [http://orka.sejm.gov.pl/osw9.nsf/0/115C9EA41C4E31DAC12584AC00580B82/%24F](http://orka.sejm.gov.pl/osw9.nsf/0/115C9EA41C4E31DAC12584AC00580B82/%24File/OSW9P_340.pdf) ile/OSW9P_340.pdf [dostęp 27 stycznia 2019 r.].

⁸ Zgodnie z art. 12 Statutu oraz art. 70 przepisów wykonawczych zarówno wynagrodzenie posłów do PE, jak odprawa przejściowa oraz emerytura przysługujące byłym posłom do PE podlegają podatkowi określonymu przepisami rozporządzenia Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 260/68 z 29 lutego 1968 r. ustanawiającego warunki i procedurę stosowania podatku na rzecz Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. WE L 56 z 4 marca 1968 r., s. 8, ze zm.; Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, s. 33).

zwana dalej „odprawą przejściową w pełnej wysokości”. Z przepisów statutu oraz przepisów wykonawczych wynika, że w przypadku objęcia mandatu w parlamencie narodowym (w tym mandatu posła na Sejm) odprawa przejściowa w pełnej wysokości przysługuje byłemu posłowi do PE wyłącznie w okresie poprzedzającym objęcie mandatu⁹. Zgodnie z zasadą zakazu kumulowania płatności pochodzących ze środków publicznych kwoty otrzymane przez byłego posła do PE w związku z pełnieniem przez niego mandatu w parlamencie narodowym, z wyłączeniem zwrotu kosztów faktycznie poniesionych do tego momentu, podlegają odjęciu od odprawy przejściowej wypłacanej przez PE¹⁰. Byłemu posłowi do PE w okresie wykonywania mandatu posła na Sejm przysługuje zatem odprawa przejściowa w kwocie pomniejszonej o przysługujące w danym miesiącu wynagrodzenie poselskie¹¹. Odliczeniu mogą podlegać wyłącznie składniki wynagrodzenia, które poseł rzeczywiście otrzymuje z tytułu wykonywania mandatu¹². W szczególności nie ma podstaw prawnych do odliczenia od odprawy przejściowej kwoty uposażenia poselskiego w odniesieniu do posła, który nie jest tzw. posłem zawodowym i nie otrzymuje uposażenia poselskiego. Jeżeli poseł otrzymuje wyłącznie dodatek z tytułu członkostwa w danej komisji sejmowej, to przysługuje mu odprawa przejściowa w wysokości zmniejszonej o kwotę tego dodatku.

Artykuł 48 ust. 1 przepisów wykonawczych stanowi, że w celu skorzystania z prawa do odprawy przejściowej były poseł do PE zwraca się z wnioskiem do sekretarza generalnego PE w terminie trzech miesięcy od wygaśnięcia mandatu, wraz z załączonym oświadczeniem, w którym zaświadcza, że nie sprawuje mandatu w parlamencie narodowym. Były poseł do PE ma obowiązek bezzwłocznie powiadomić sekretarza generalnego o wszelkich zmianach w występowaniu przesłanek przyznania prawa do odprawy przejściowej, które mogą spowodować zmianę tego prawa (art. 48 ust. 3 przepisów wykonawczych)¹³.

⁹ Wniosek ten wynika z łącznego odczytania norm prawnych zawartych w art. 13 Statutu oraz art. 46 przepisów wykonawczych.

¹⁰ Zob. motyw 13 preambuły decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z 26 października 2015 r. zmieniającej przepisy wykonawcze do statutu posła do Parlamentu Europejskiego (2015/C 397/03; Dz.Urz. UE L 392 z 28 listopada 2015 r., s. 2; dalej: decyzja 2015/C 397/03) oraz wprowadzone na mocy tej decyzji brzmienie art. 46 przepisów wykonawczych.

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 3 w związku z art. 46 ust. 2 przepisów wykonawczych obliczenia przysługującego świadczenia dokonuje się wówczas na podstawie wysokości każdego ze świadczeń, tj. odprawy przejściowej oraz wynagrodzenia poselskiego, przed opodatkowaniem.

¹² Zgodnie z motywem 13 preambuły decyzji 2015/C 397/03: *kwoty otrzymane przez posła w związku z pełnieniem przez niego mandatu w innym parlamencie [...] zostaną odjęte od odprawy przejściowej wypłacanej przez Parlament Europejski*.

¹³ Naruszenie obowiązku powiadomienia sekretarza generalnego PE o objęciu przez byłego posła do PE mandatu w parlamencie narodowym może skutkować zawieszeniem

Zgodnie z art. 9 Statutu oraz art. 49 ust. 1 akapit pierwszy przepisów wykonawczych po wygaśnięciu mandatu były poseł do PE, który sprawował mandat przez co najmniej pełny rok, ma prawo do dożywotniej emerytury, wypłacanej począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym osiągnął wiek 63 lat¹⁴. Prawo to (dalej: prawo do emerytury z PE) istnieje niezależnie od innych emerytur (np. emerytur krajowych; art. 14 ust. 3 statutu). Były poseł do PE, mający jednocześnie prawo do odprawy przejściowej i do emerytury z PE, ma obowiązek podjąć decyzję, z którego prawa chce skorzystać. Powiadamia on o swojej decyzji sekretarza generalnego PE w terminie trzech miesięcy od wygaśnięcia mandatu. Decyzja ta jest nieodwołalna (art. 47 ust. 1 przepisów wykonawczych). Jeżeli były poseł do PE wybrał wypłatę odprawy przejściowej, wypłata emerytury z PE podlega zawieszeniu przez cały okres wypłaty odprawy przejściowej. Po upływie tego okresu posłowi na Sejm, który uzyskał prawo do emerytury z PE, będzie wypłacane świadczenie emerytalne z PE w kwocie pomniejszonej o kwotę wynagrodzenia poselskiego¹⁵.

Analiza postanowień statutu oraz przepisów wykonawczych prowadzi do wniosku, że były poseł do PE ma prawo do odprawy przejściowej w pełnej kwocie wyłącznie w okresie poprzedzającym objęcie mandatu posła na Sejm. W okresie wykonywania mandatu posła na Sejm byłemu posłowi do PE przysługuje odprawa przejściowa w kwocie pomniejszanej o otrzymywane w danym miesiącu wynagrodzenie poselskie. Odprawa przejściowa przysługuje byłemu posłowi do PE bez względu na to, czy poseł ma status tzw. posła zawodowego i otrzymuje uposażenie poselskie. Odliczeniu mogą podlegać wyłącznie składniki wynagrodzenia, które poseł na Sejm rzeczywiście otrzymuje z tytułu wykonywania mandatu.

Podsumowanie

- Zgodnie z aktami prawnymi Parlamentu Europejskiego poseł do PE ma prawo do odprawy przejściowej począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po wygaśnięciu mandatu posła do PE. Prawo do odprawy przejściowej w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu posła do PE przysługuje przez okres jed-

wypłaty odprawy przejściowej. Zgodnie z art. 48 ust. 4 przepisów wykonawczych, jeżeli na podstawie okoliczności faktycznych możliwych do zweryfikowania za pośrednictwem ogólnodostępnych źródeł sekretarz generalny otrzyma wiadomość, że były poseł sprawuje mandat w parlamencie narodowym, zawiesza on wypłatę odprawy przejściowej i powiadamia o tym zainteresowanego.

¹⁴ Emerytura wynosi 3,5% wynagrodzenia posła do PE za każdy rok sprawowania mandatu i 1/12 tej kwoty za każdy następny pełen miesiąc, jednak łącznie nie więcej niż 70% (art. 14 w związku z art. 10 statutu).

¹⁵ Wniosek ten wynika z dyspozycji art. 14 ust. 4 statutu, zgodnie z którym do emerytury z PE stosuje się odpowiednio postanowienia art. 11 statutu.

nego miesiąca za każdy rok sprawowania mandatu, jednak nie krócej niż sześć miesięcy i nie dłużej niż 24 miesiące.

- W przypadku objęcia mandatu posła na Sejm odprawa przejściowa w pełnej wysokości przysługuje byłemu posłowi do PE wyłącznie w okresie poprzedzającym objęcie mandatu posła na Sejm. W okresie wykonywania mandatu posła na Sejm byłemu posłowi do PE przysługuje odprawa przejściowa w kwocie pomniejszonej o przysługujące mu w danym miesiącu wynagrodzenie poselskie. Odliczeniu mogą podlegać wyłącznie składniki wynagrodzenia, które poseł rzeczywiście otrzymuje z tytułu wykonywania mandatu. W szczególności nie ma podstaw prawnych, aby odprawa przejściowa była obniżana o kwotę uposażenia poselskiego w przypadku posła, który – nie mając statusu tzw. posła zawodowego – nie otrzymuje uposażenia poselskiego. Jeżeli poseł otrzymuje wyłącznie dodatek z tytułu członkostwa w danej komisji sejmowej, to przysługuje mu odprawa przejściowa w wysokości zmniejszonej o kwotę tego dodatku.

- Zgodnie z przepisami prawnymi przyjętymi przez PE, dotyczącymi kumulacji świadczeń, były poseł do PE, mający jednocześnie prawo do odprawy przejściowej oraz dożywotniej emerytury przysługującej byłym posłom do PE po ukończeniu 63. roku życia, ma obowiązek podjąć decyzję, z którego prawa chce skorzystać. Jeżeli były poseł do PE wybrał wypłatę odprawy przejściowej, wypłata emerytury podlega zawieszeniu przez cały okres wypłaty odprawy przejściowej. Po upływie tego okresu posłowi na Sejm, który uzyskał prawo do emerytury z PE, wypłaca się świadczenie emerytalne w kwocie pomniejszonej o kwotę wynagrodzenia poselskiego.