

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia w sprawie tzw. parlamentarnego przywileju pocztowego¹

Opinion on the so-called parliamentary mail privilege: Sending out holiday greetings by regular mail does not involve the exercise of rights and duties of Deputies, also within a broad meaning of this term, and could not be recognized as an activity aimed at the creation of an organizational framework for the exercise of the mandate. Therefore, it cannot be classified as the exercise of a Deputy's mandate, or activity substantially connected with the performance of the function of a Member of Parliament. In the author's opinion, holiday greeting cards cannot be distributed by Deputies with the use of postage-paid envelopes provided by the Sejm.

Keywords: post service | mandate | Deputy

Słowa kluczowe: poczta | mandat | poseł

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS;
wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie związane z tzw. parlamentarnym przywilejem pocztowym, czyli uprawnieniem parlamentarzystów do korzystania z bezpłatnej korespondencji. Chodzi o odpowiedź na następujące pytanie: *Czy w ramach obowiązujących przepisów – art 44 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2015 r. poz. 1605) oraz wydanej na jej podstawie uchwale nr 27 Prezydium Sejmu z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie otrzymywania przez posłów kopert z papierem listowym do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu – dopuszczalne jest wysyłanie przez posłów w tzw. kopertach poselskich kart z życzeniami świątecznymi m.in. do przedstawicieli instytucji państwowych, samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) oraz innych środowisk i osób prywatnych (wyborców).*

¹ Opinia sporządzona 8 lutego 2016 r. na zlecenie dyrektora Biura Obsługi Posłów; BAS-WAU iP-22/16.

Zasady korzystania przez posłów z bezpłatnej korespondencji poselskiej

W myśl art. 44 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dalej: u.w.m.p.s.) posłowie i senatorowie otrzymują koperty z papierem listowym, oznaczone odpowiednim nadrukiem, do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu bez uiszczania przez nich opłat pocztowych. Szczegółowe zasady realizacji tego uprawnienia określają – odpowiednio – Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu – art. 44 ust. 3 u.w.m.p.s. Na tej podstawie prawnej podjęta została uchwała nr 27 Prezydium Sejmu z 5 grudnia 2007 r. w sprawie otrzymywania przez posłów kopert z papierem listowym do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu. Uchwała ogranicza się do określenia formy technicznej realizacji uprawnienia do bezpłatnej korespondencji. Zakres przywileju obejmuje wyłącznie terytorium Polski. Każdy poseł otrzymuje z Kancelarii Sejmu w każdym roku kalendarzowym do 2000 kopert poselskich wraz z papierem listowym, oznaczonym w lewym górnym rogu napisem „Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej” oraz poziomym żółtym paskiem przebiegającym nad napisem. Posłowie mogą wysyłać krajowe przesyłki listowe nierejestrowane i polecone w kopertach oznaczonych żółtym kolorem i napisem „Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej” oraz napisem „opłata pobrana”, przy którym umieszcza się nazwę podmiotu świadczącego usługę pocztową. W myśl § 3 uchwały: *koperty poselskie i papier listowy mogą być wykorzystywane wyłącznie do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu posła*. Wydatki związane z parlamentarnym przywilejem pocztowym pokrywane są z budżetu państwa, w części dotyczącej odpowiednio Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu (art. 47 u.w.m.p.s.).

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że ustawowy wymóg, by koperty zwolnione z opłat pocztowych były wykorzystywane przez parlamentarzystów wyłącznie do prowadzenia korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu, w praktyce – z uwagi na jego niejednoznaczność – może budzić zasadnicze wątpliwości interpretacyjne. Wskazuje się, że: *granica pomiędzy wykonywaniem mandatu a prowadzeniem innego rodzaju korespondencji jest niezwykle płynna*, a ocena prawidłowości wykonywania przywileju pocztowego musi być każdorazowo dokonywana odrębnie². W ramach działalności analitycznej służb prawnych Kancelarii Sejmu negowano dopuszczalność wykorzystywania bezpłatnych kopert pocztowych do prowadzenia kampanii wyborczej pod pozorem realizacji przez parlamentarzystę obowiązku informowania wyborców o pracy w organie, do którego został wybrany (art. 1 ust. 2 u.w.m.p.s.). Dzia-

² P. Uziębło, Komentarz do art. 44 [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 484–485.

łania takie kwalifikowane były jako forma finansowania kampanii wyborczej kandydata ze środków przeznaczonych na inny cel³.

Analizę zakresu wykorzystania przez parlamentarzystów przywileju pocztowego – z natury rzeczy – poprzedzać musi wykładnia pojęcia wykonywanie mandatu. Skoro bezpłatne koperty służyć mają „prowadzeniu korespondencji związanej w wykonywaniem mandatu”, to kluczowym zagadnieniem dla wykładni tej zasady staje się rekonstrukcja znaczenia normatywnego wyrażenia „wykonywanie mandatu”. W literaturze z zakresu prawa parlamentarnego powszechnie przyjmuje się, że pojęcie mandatu parlamentarnego obejmuje kompleks praw i obowiązków parlamentarzysty, które przysługują mu z mocy Konstytucji, ustawy i regulaminów izb. Wykonywanie mandatu oznacza podejmowanie wszelkich czynności, do których podjęcia parlamentarzysta jest uprawniony lub zobowiązany przepisami prawa i które merytorycznie wiążą się z wykonywaniem funkcji członka parlamentu. Bez znaczenia jest, czy działania te podejmowane są na forum izby i jej organów, czy też podejmowane są poza parlamentem (tzw. działalność terenowa). Normatywne znaczenie wyrażenia „korespondencja związana z wykonywaniem mandatu” nie może być – w moim przekonaniu – utożsamiane wyłącznie z wykonywaniem mandatu z wykorzystaniem formy przesyłki pocztowej. Teoretycznie rzecz ujmując, niektóre uprawnienia poselskie mogłyby być realizowane za pośrednictwem poczty (przykładowo projekt, poprawka do projektu czy interpelacja poselska mogłyby być kierowane do właściwych adresatów w szczególnych, specyficznych sytuacjach z wykorzystaniem przesyłki pocztowej). Pozornie można byłoby zatem bronić koncepcji, zakładającej, że bezpłatne koperty służyć powinny wykonywaniu ściśle zadań mandatowych, a korespondencja prowadzona przez posła we wszystkich sprawach organizacyjno-technicznych powiązanych ze sprawowaniem mandatu powinna być finansowana ze środków przysługujących na biuro poselskie.

Wykładnia zawężająca możliwość stosowania bezpłatnych kopert tylko do sytuacji, w których treść przesyłki bezpośrednio stanowi realizację mandatu (innymi słowy, jest formą wykonywania jednego z praw lub obowiązków poselskich), prowadziłaby jednak do zasadniczego ograniczenia możliwości korzystania przez parlamentarzystów z tego uprawnienia. Niezależnie od dysfunkcjonalności tak rozumianego przywileju pocztowego, wydaje się, że na gruncie wykładni językowej art. 44 ust. 3 u.w.m.p.s. brak jest wystarczających

³ I. Galińska-Rączy, *Możliwość wykorzystania kopert poselskich do korespondencji związanej z kampanią wyborczą* [w:] *Status posła, Wybór ekspertyz prawnych do rozdziału 5 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, I. Galińska-Rączy (red.), Warszawa 2007, s. 444; por. także J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca dopuszczalności wykorzystywania kopert poselskich w trakcie kampanii wyborczej* [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 2, cz. 2, I. Galińska-Rączy, Warszawa 2015, 529 i n.

argumentów przemawiających za tak radykalną interpretacją. Znaczenie wyrażenia „korespondencja związana z wykonywaniem mandatu” obejmuje nie tylko działania *stricte* mandatowe, ale również wszystkie te czynności, które służą stworzeniu ram organizacyjnych dla wykonywania mandatu parlamentarnego (np. korespondencja z podmiotem wynajmującym lokal na biuro poselskie, dotycząca spraw pracowniczych osób zatrudnionych w tym biurze, związana z udziałem posła w spotkaniach z wyborcami czy przedstawicielami organów państwowych). Należy, w moim przekonaniu, przyjąć, że „związek” korespondencji z wykonywaniem mandatu istnieje nie tylko w przypadkach, gdy mandat jest wykonywany za pośrednictwem przesyłki pocztowej, ale również w tych wszystkich sytuacjach, gdy korespondencja łączy się merytorycznie lub jest powiązana organizacyjnie (związek przyczynowy) z wykonywaniem mandatu.

Praktyka życia publicznego w Polsce powszechnie zakłada, że osoby pełniące eksponowane stanowiska w służbie publicznej rozsyłają w okresie świątecznym zaprzyjaźnionym funkcjonariuszom publicznym życzenia świąteczne. Trudno nie dostrzec, że koszt tej korespondencji w bardzo wielu przypadkach ponosi budżet urzędów powołanych do obsługi tych podmiotów. Okoliczność ta nie może mieć jednak wpływu na wykładnię przepisów, które określają zasady korzystania przez parlamentarzystów z bezpłatnych kopert.

Korespondencji towarzyszącej obchodom świąt, a w szczególności rozsyłania kart z życzeniami świątecznymi, nie sposób kwalifikować jako wykonywania mandatu poselskiego bądź działania pozostającego w merytorycznym (organizacyjno-instytucjonalnym) związku z wykonywaniem funkcji posła na Sejm⁴. Rozsyłanie życzeń świątecznych nie tylko nie wiąże się z realizacją praw

⁴ Warto w tym miejscu odnotować, że w Izbie Gmin Zjednoczonego Królestwa posłowie mogą korzystać z przywileju pocztowego [papier listowy oraz bezpłatne (opłacone) koperty] wyłącznie w celach związanych z obowiązkami wynikającymi z funkcji członka parlamentu (zasada ogólna). Reguły korzystania z tego przywileju określają zarówno sytuacje, do których nie ma on zastosowania (wyłączone jest korzystanie z kopert i papieru listowego w celach: 1) związanych z pracą na rzecz lub na polecenie partii politycznej (w szczególności zbierania funduszy na rzecz partii politycznej, propagowania przynależność do partii politycznej bądź promowania kandydata na urząd publiczny), 2) zarobkowych, 3) związanych z prezentacją sprawozdań z działalności adresowaną do wyborców z okręgu wyborczego, 4) związanych z rozsyłaniem życzeń urodzinowych lub życzeń świątecznych, 5) które mogą być interpretowane jako wydatki w ramach kampanii wyborczej, jak i przypadki typowe, w których znajduje zastosowanie: korespondencja administracyjna związana z wykonywaniem funkcji członka parlamentu (dokumenty robocze między parlamentem a okręgiem wyborczym); korespondencja z innymi członkami parlamentu lub urzędnikami izb parlamentu (użycie przedpłaconych kopert dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy korespondencja nie może być wysyłana za pomocą wewnętrznego

i obowiązków poselskich, nawet szeroko pojmowanych, ale również nie stanowi aktywności służącej tworzeniu ram organizacyjnych dla wykonywania mandatu. Nie kwestionując w żadnym stopniu zasadności kultywowania tradycji, która przyczynia się do podtrzymywania wspólnoty obywatelskiej, należy stwierdzić, że karty z życzeniami świątecznymi nie mogą być przez posłów rozsyłane z wykorzystaniem kopert poselskich.

systemu pocztowego); korespondencja z instytucjami publicznymi (administracja rządowa i samorządowa, organizacje międzynarodowe (użycie przedpłaconych kopert dopuszczalne jest tylko na terenie Zjednoczonego Królestwa); korespondencja z wyborcami z okręgu wyborczego w sprawach szczególnych (wyłączone jest rozsyłanie sprawozdań z działalności); korespondencja z podmiotami i jednostkami spoza okręgu pozostająca w związku z działalnością parlamentarną); korespondencja związana z działalnością w delegacjach do międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych; Rules for the Use of Stationery and Postage-Paid Envelopes Provided by the House of Commons, and for the Use of the Crowned Portcullis; <http://www.parliament.uk/documents/foi/2011-FOI-office-stationery-rules-F11-295.pdf>.

Mimo obowiązywania jednoznacznych zasad, w brytyjskiej praktyce parlamentarnej odnotować można przypadki ich naruszenia [rozesłanie kart z okazji Świąt Bożego Narodzenia w darmowych (przedpłaconych) kopertach], <http://www.northern-times.co.uk/News/Questions-to-be-asked-over-MPs-use-of-postage-31122015.htm>.