

Ewelina Gierach

Opinia prawna w sprawie dopuszczalności pokrywania z ryczałtu na działalność biura poselskiego kosztów działalności tzw. mobilnego punktu do kontaktu z wyborcami¹

Legal opinion on the acceptability of paying lump sum to cover costs related to the functioning of a deputy's office such as the so-called mobile point for encounters with electors (WAUiP 318/17): The author claims that there are no legal obstacles for a Deputy to incidentally fulfill his duties out-of-parliament by using, for this purpose, vehicles such as a bus. However, that sort of activity has to stay within the limits of exercising a parliamentary mandate and, thus, stay within the scope of functioning of a Deputy's office. As the Marshal's of the Sejm Order No. 8 states, an enumeration of probable expenses which may be covered in lump sum to cover costs related to the functioning of a Deputy's office, is only of an exemplary character. Such sort of costs might be covered from the above-mentioned source only when they concern "Deputy's transport". The author underlines that a Deputy does not have an obligation to use a bus which is a property of Deputy's office. The Deputy may also use a vehicle provided for use by volunteers or by a non-governmental organization. That kind of activity ought to stay within limits of exercising of the mandate of a Deputy and ought not to be used for the purposes of sponsorship.

Keywords: Deputy's office | mandate | Deputy

Słowa kluczowe: biuro poselskie | mandat | poseł

Doktor nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie o możliwość finansowania z budżetu przeznaczonego na biuro poselskie kosztów działalności tzw. mobilnego punktu do kontaktu z wyborcami. Jak sprecyzowano: *tzw. mobilny*

¹ Opinia sporządzona 21 marca 2017 r. na zlecenie Klubu Poselskiego Kukiz'15; BAS-WAUiP 318/17.

punkt biura poselskiego składałby się z samochodu BUS, ław ze stołami, sprzętu nagłaśniającego, agregatu do zasilania sprzętu komputerowego z programem prawnym i w razie potrzeby namiotu. Szacuje się, że koszt działalności takiego biura wynosił będzie od 500 do 1000 zł miesięcznie, a: biuro poselskie nie ponosiłoby kosztów wynajmu sprzętu i obsługi prawno-skargowej bowiem wspomagane byłoby w ramach wolontariatu przez organizacje pozarządowe, asystentów społecznych i społecznych pracowników. Poseł nie może pokrywać takich spotkań z ryczałtu na samochód posła, bowiem BUS taki nie jest jego własnością a byłby wynajmowany i mieściłby się w wyżej podanym koszcie.

Analiza szczegółowa

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora: *posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie*. Na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biura posłowi i senatorowi przysługuje ryczałt na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, przy czym środki te nie mogą być wykorzystywane na inne cele (art. 23 ust. 3). Warunki organizacyjno-techniczne tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur przez posłów określają przepisy zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich (dalej: zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu, zarządzenie nr 8).

Ustawowo wskazany cel utworzenia biura poselskiego, jakim jest obsługa działalności posła w terenie, ma zapewnić utrzymanie bezpośrednich kontaktów parlamentarzysty z wyborcami. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że: *ustawodawca słusznie nie zdecydował się na określenie dokładnych ram funkcjonowania biur poselskich, senatorskich czy też poselsko-senatorskich, pozostawiając samym parlamentarzystom swobodę decydowania o ich zadaniach oraz zakresie działalności, a także wewnętrznej organizacji każdego biura*². Przewidział on przy tym możliwość utworzenia przez parlamentarzystę jednego lub kilku biur, mających siedzibę w dowolnym wybranym przez niego okręgu lub kilku okręgach wyborczych. Co istotne, wysokość otrzymywanego przez posła ryczałtu nie jest uzależniona od liczby prowadzonych przez niego biur. Nie ma na nią również wpływu lokalizacja siedziby biura. Sposób wykorzystania ryczałtu zależy zaś od uznania samego posła, który ograniczony jest jedynie w tym zakresie ustawowym wymogiem ograniczenia się do kosztów faktycznie związanych z funkcjonowaniem biura jako formy obsługi działalności parlamentarzystów w terenie oraz przepisami zarządzenia nr 8.

² J. Stelina, P. Uziębło [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, K. Grajewski (red.), Warszawa 2014, s. 300.

Zgodnie z § 9 ust. 1 zarządzenia nr 8 przysługujący posłowi ryczałt jest przeznaczony na „działalność biura poselskiego”, a zatem na obsługę działalności związanej z wykonywaniem mandatu w terenie (§ 1 ust. 1). Przepis ten wskazuje przykładowe (świadczy o tym zwrot „w szczególności”) formy tej działalności, wymieniając m.in. wynagrodzenia pracowników biura oraz pokrycie dodatkowych kosztów związanych z ich zatrudnieniem, koszty ekspertyz i opinii prawnych, usług komunikacyjnych, kosztów wynajęcia sali na spotkania z wyborcami, czy też wydatków bieżących. Nie budzi wątpliwości fakt, że ryczałt na pokrycie finansowania działalności biur poselskich, jako środki publiczne musi być wydatkowany *w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów*³.

Mając na względzie potrzebę zapewnienia szerszego kontaktu z wyborcami, poseł, wykonując mandat, może postanowić zarówno o utworzeniu filii swojego biura, jak również o odbywaniu spotkań z zainteresowanymi osobami poza jego siedzibą. Spotkania takie mogą mieć miejsce w wynajętej przez posła sali, jak również gdzie indziej. Działalność terenowa posła, mająca miejsce poza siedzibą biura, ma w istocie związek z funkcjonowaniem biura, a jej koszt może być pokryty ze środków przyznanego mu z tego tytułu ryczałtu. Wprost przesądza o tym § 9 ust. 1 pkt 6 zarządzenia nr 8, stanowiący, że koszty wynajęcia sali mogą być pokryte z ryczałtu na działalność biura poselskiego. Brak jest przeszkód prawnych, aby poseł incydentalnie realizował swoją działalność w terenie i utrzymywał kontakty z wyborcami wykorzystując do tego pojazd typu bus. Warunkiem koniecznym jest jednak, aby ta sfera działalności parlamentarzysty mieściła się w ramach funkcjonowania biura i służyła wyłącznie wykonywaniu jego mandatu.

Z treści zlecenia nie wynika jednoznacznie, czy podany koszt funkcjonowania tzw. mobilnego biura obejmuje opłatę z tytułu najmu samochodu, czy też poseł będzie korzystał z samochodu bus nieodpłatnie (np. na podstawie umowy użyczenia), a podane kwoty dotyczą jedynie opłat za paliwo. Odnosząc się do zagadnienia dopuszczalności pokrycia ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biura kosztów wynajmu samochodu, w pierwszym rzędzie należy zastrzec, że kwestia ta, z uwagi na ogólnikowość przepisów zarządzenia, od lat budziła wątpliwości interpretacyjne. Jednocześnie przepisy stanowiące podstawę prawną podejmowanych w tym zakresie decyzji były kilkakrotnie

³ I. Bakuniak, *Opinia prawna z dnia 21 kwietnia 2015 r. dotycząca interpretacji Zarządzenia Nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25.09.2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur (z późn. zm.) w zakresie pokrywania kosztów zw. z funkcjonowaniem biura, w kontekście możliwości sfinansowania zakupu 10 tys. sztuk długopisów z pieniędzy przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego*, niepubl.

zmieniane. Pierwotnie bowiem § 9 ust. 1 pkt 5b zarządzenia nr 8 przewidywał możliwość rozliczenia kosztów *przejazdów posła samochodami w związku z wykonywaniem mandatu*, a koszty te ujęte były jako jeden z wydatków bieżących. W dniu 20 lipca 2004 r. zarządzeniem nr 8 Marszałka Sejmu zmieniającym zarządzenie w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich przepis ten zmieniono, zastrzegając możliwość rozliczenia: *kosztów zakupu paliwa do używanego przez posła w związku z wykonywaniem mandatu samochodu własnego lub innego, z którego poseł korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego*. Brzmienie tego przepisu zmieniono następnie zarządzeniem nr 11 Marszałka Sejmu z 28 lipca 2004 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, przewidując możliwość pokrycia *kosztów przejazdu posła w ramach limitu do 3.500 km miesięcznie w związku z wykonywaniem mandatu, samochodem własnym lub innym, z którego poseł korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego*. Z kolei na mocy zarządzenia nr 3 Marszałka Sejmu z 7 lutego 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich dodano możliwość rozliczenia jako wydatku bieżącego *kosztów poniesionych za przejazdy taksówkami*. Rozważając kwestię dopuszczalności pokrycia z ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego kosztów wynajmu samochodu na podstawie tak skonstruowanych przepisów, uznano, że: *poseł – «właściciel samochodu» z kwot ryczałtu na biuro poselskie nie może pokrywać np. rat kredytu na zakup tegoż samochodu, a poseł korzystający z samochodu udostępnionego mu na podstawie innego tytułu prawnego nie może z ryczałtu pokrywać kosztów jego wynajmu*⁴.

Pokrycie kosztów przejazdów posła w związku z wykonywaniem mandatu zostało wyłączone z pozycji „wydatki bieżące” wraz z wejściem w życie zarządzenia nr 10 Marszałka Sejmu z 14 lipca 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich. Zarządzenie to przeformułowało brzmienie analizowanego przepisu, nie wpływając jednak na zakres pokrywanych z ryczałtu wydatków.

Warto zaznaczyć, że zawarte w zarządzeniu nr 8 Marszałka Sejmu wyliczenie możliwych wydatków, które mogą zostać pokryte z ryczałtu na działalność biura poselskiego od 2001 r. ma charakter przykładowy. W mojej ocenie ma to zasadnicze znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące kwestii pokrycia kosztów wynajmu samochodu ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biura poselskiego. Z § 9 ust. 1 pkt 7a zarządzenia nr 8 wy-

⁴ I. Bakuniak, *Opinia prawna z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie dopuszczalności pokrywania z ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego kosztów wynajmu samochodu osobowego*, niepubl.

nika, że poseł może rozliczać koszty przejazdu samochodem, którego nie jest właścicielem i z którego korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego. Przepis zarządzenia nie zastrzega przy tym, że tytuł ten nie może wiązać się ze zobowiązaniem posła do ponoszenia opłat (np. z tytułu najmu samochodu). Zatem konieczność poniesienia ewentualnych kosztów związanych z korzystaniem z pojazdu stanowi niewątpliwie konsekwencję uznania dopuszczalności poruszania się przez wykonującego mandat parlamentarzystę pojazdem, który nie stanowi jego własności i nie jest taksówką. Ponadto następstwem otwartego katalogu wydatków, jakie mogą być pokryte z ryczałtu na funkcjonowanie biura, jest formularz sprawozdania z wydatkowania kwoty ryczałtu przeznaczonego na prowadzenie biura poselskiego ujętego w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu, które w pkt 20 przewiduje możliwość ujęcia *innych wydatków związanych z prowadzeniem biura poselskiego (ogółem)*. Uznać zatem należy, że opłata z tytułu najmu samochodu, po przedłożeniu stosownej umowy, może zostać rozliczona z ryczałtu na działalność biura poselskiego w ramach tych właśnie „innych wydatków”⁵.

Nie ma natomiast przeszkód prawnych, aby koszty samego przejazdu posła busem pokryć na podstawie § 9 ust. 1 pkt 7a ze środków przeznaczonych na pokrycie kosztów przejazdu: *samochodem własnym lub innym, z którego poseł korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego, w ramach limitu 3.500 km miesięcznie*. W sytuacji, gdy poseł korzysta z busa, czy to na podstawie najmu, czy na podstawie umowy użyczenia, dysponuje on tytułem prawnym do pojazdu i może te środki rozliczyć. Istotny przy tym jest fakt, że możliwość taka jest przewidziana wyłącznie w sytuacji, gdy koszty dotyczą „przejazdu posła”. Zatem, aby rozliczyć koszty takiego przejazdu, poseł musi nim podróżować osobiście, nie może zaś wnosić o ich rozliczenie, w sytuacji gdy samochodem podróżowali wyłącznie pracownicy jego biura bądź asystenci społeczni.

Na marginesie niniejszych rozważań należy ponadto zwrócić uwagę na treść § 9 ust. 4 zarządzenia nr 8, zgodnie z którym: *ryczałt nie może być wykorzystywany na finansowanie działalności partii politycznych, organizacji społecznych, fundacji, na działalność klubów i kół poselskich oraz parlamentarnych, a także na finansowanie działalności charytatywnej i sponsorskiej oraz na prowadzenie kampanii wyborczej*. W tym świetle rozważenia wymaga zawarta w treści zlecenia informacja o ewentualnym uczestnictwie organizacji pozarządowych w inicjatywie utworzenia mobilnego punktu do kontaktu z wyborcami, a także wspomaganie punktu w ramach wolontariatu przez asystentów społecznych i społecznych współpracowników. Co istotne, nie ma przeszkód prawnych, aby poseł korzystał z użyczonego przez tego rodzaju podmioty sprzętu, należy jednak zaznaczyć, że nie jest możliwe w tej sytuacji jakiegokolwiek działanie, które

⁵ Takie stanowisko wyrażone zostało również w piśmie Dyrektora Biura Prawnego i Spraw Pracowniczych z 12 listopada 2015 r., BPSP-1121-85/15(2).

przybrałoby cechy działania sponsorskiego. W szczególności nie jest możliwe wystawianie logo zaangażowanych podmiotów, publiczne informowanie o ich zaangażowaniu w działalność posła, czy jakakolwiek inna forma ich promocji.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że nie ma przeszkód prawnych, aby poseł incydentalnie realizował swoją działalność w terenie i utrzymywał kontakty z wyborcami, wykorzystując do tego celu pojazd typu bus. Warunkiem koniecznym jest jednak, aby ta sfera terenowej działalności parlamentarzysty służyła wyłącznie wykonywaniu jego mandatu i tym samym mieściła się w ramach funkcjonowania biura.

Zawarte w zarządzeniu nr 8 Marszałka Sejmu wyliczenie możliwych wydatków, które mogą zostać pokryte z ryczałtu na działalność biura poselskiego ma charakter przykładowy. W konsekwencji opłata z tytułu najmu samochodu bus, po przedłożeniu stosownej umowy, może zostać rozliczona z ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biura poselskiego. Koszty samego przejazdu posła busem mogą zaś zostać opłacone, na podstawie § 9 ust. 1 pkt 7a zarządzenia nr 8, ze środków przeznaczonych na pokrycie kosztów przejazdu: *samochodem własnym lub innym, z którego poseł korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego, w ramach limitu 3.500 km miesięcznie*. Istotny przy tym jest jednak fakt, że możliwość taka jest przewidziana wyłącznie w sytuacji, gdy koszty dotyczą „przejazdu posła”.

Jakkolwiek nie ma przeszkód prawnych, aby poseł korzystał z użyczonego przez wolontariuszy i organizacje pozarządowe sprzętu, należy zaznaczyć, że nie jest możliwe w tej sytuacji, aby służyło to działaniom o charakterze sponsorskim. W szczególności nie jest możliwe wystawianie logo zaangażowanych podmiotów, publiczne informowanie o ich wsparciu dla działalności posła, czy jakakolwiek inna forma ich promocji.