

Irena Galińska-Raczy

Opinia prawna w sprawie wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na zatrudnianie pracowników z wykształceniem prawniczym w biurze klubu poselskiego na obsługę prawną świadczoną przez kancelarię prawną i rozliczania tych usług fakturą VAT¹

Legal opinion on the use of funds for the employment of qualified lawyers in Deputies' club offices for legal services provided by a law firm and the settlement of those services with a VAT invoice (WAL 778/17): Funds available for parliamentary clubs „for employment in the Deputies' office or a parliamentary club office an employee with legal higher education to support the club's activities related to the lawmaking process” cannot be intended for legal services provided by an attorney's or legal counsellor's office. Attorneys and legal counsels are business entrepreneurs whose activity is regulated by corporate acts. Providing legal services for the Deputies' or a club's office a by a lawyer's or legal counsel's office cannot be qualified as performing work in favour of a principal as an employee or social associate.

Keywords: Deputies'club | legal assistance | employment

Słowa kluczowe: klub poselski | pomoc prawna | zatrudnienie

Ekspert ds. legislacji BAS; irena.galinska-raczy@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wyrażenie stanowiska w kwestiach sformułowanych w sposób następujący:

1) *Czy środki przeznaczone klubom poselskim zgodnie z zarządzeniem Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu na zatrudnienie osoby z wykształceniem prawniczym mogą być przeznaczone na stałe usługi zewnętrznej kancelarii prawnej*

¹ Opinia sporządzona 28 kwietnia 2017 r. na zlecenie posła z Klubu Poselskiego Kukiz'15; BAS-WAL-778/17.

(adwokackiej lub radcowskiej) i rozliczane fakturą VAT? Czy środki te można przeznaczyć również na jednorazowe usługi zewnętrznych kancelarii?

2) Czy pracownicy kancelarii, o której mowa w punkcie 1) pracujący na stałe przy obsłudze klubu poselskiego winni być wyszczególnieni jako stali współpracownicy klubu poselskiego?.

Opinia została przygotowana z uwzględnieniem następujących aktów prawnych (według stanu prawnego na dzień jej sporządzenia):

- ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2016, poz. 1510; dalej: u.w.m.p.s.),
- zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur (dalej: zarządzenie nr 1),
- zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 5 lipca 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur klubów i kół poselskich (ze zm., ostatnia zmiana zarządzeniem nr 5 z 23 lutego 2016 r.; dalej: zarządzenie nr 8),
- ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 2016, poz. 1666, ze zm.; dalej: k.p.),
- ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 2016, poz. 233, ze zm.; dalej: u.r.p.),
- ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2016, poz. 1999, ze zm.; dalej: u.p.a.),
- ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016, poz. 1829, ze zm.; dalej: u.s.d.g.).

Interpretacja § 1 pkt 2 zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z 26 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senackich i parlamentarnych oraz ich biur

1. W myśl art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze u.w.m.p.s. kluby poselskie otrzymują środki finansowe na pokrycie kosztów swojej działalności, w tym na pokrycie kosztów działalności biur klubów, w wysokości i na zasadach określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Wysokość tych środków finansowych określa zarządzenie nr 1, w którym dokonano ich podziału na różne cele. W § 1 pkt 2 tego aktu ustalono m.in. kwotę, jaką dysponują kluby *na zatrudnienie w biurze klubu poselskiego lub parlamentarnego pracownika posiadającego wykształcenie prawnicze w celu wspierania działalności klubu związanej z procesem tworzenia prawa*. Wysokość środków na ten cel została określona w sposób następujący:

- 10 500 zł miesięcznie na klub liczący do 30 posłów,
- 15 750 zł miesięcznie na klub liczący od 31 do 100 posłów,
- 21 000 zł miesięcznie na klub liczący powyżej 100 posłów.

Z treści powołanego § 1 pkt 2 zarządzenia nr 1 wynika, że środki te powinny być przeznaczone na zatrudnienie pracowników w rozumieniu prawa pracy (art. 2 k.p.²), czyli osób, o których mowa w art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze u.w.m.p.s. w brzmieniu: *Przewodniczący klubu lub koła może zatrudniać w biurze pracowników na czas określony, nie dłuższy niż okres działalności klubu lub koła.*

Do pracowników, o których mowa w powołanych przepisach, nie można zaliczać osób, o których mowa w pytaniu pierwszym, a więc osób wykonujących obsługę prawną (w sposób stały lub doraźny) nie na podstawie umowy o pracę na czas określony, ale w ramach umowy-zlecenia zawartej z podmiotem będącym kancelarią prawną.

Powyższą interpretację potwierdzają przepisy zawarte w zarządzeniu nr 8, które, wskazując cele przeznaczania ryczałtu przysługującego klubom na pokrycie kosztów działalności klubów poselskich oraz ich biur, w sposób odrębny wskazuje na: *wynagrodzenia (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, które zobowiązany jest pokryć pracodawca oraz na Fundusz Pracy) pracowników biur, w tym pracowników posiadających wykształcenie prawnicze, zatrudnionych w celu wspierania działalności klubu poselskiego związanej z procesem tworzenia prawa (§ 8 pkt 1 zarządzenia nr 1 oraz załącznika nr 3 do tego aktu; lp. 1 w tabeli rocznego „Sprawozdania z wydatkowania środków finansowych na pokrycie kosztów związanych z działalnością klubu/koła oraz jego biura”³) oraz np.: wynagrodzenia i ich pochodne wypłacane na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z osobami nieprowadzącymi działalności gospodarczej (załącznik nr 3 do omawianego zarządzenia, lp. 2 w tabeli „Sprawozdania”).*

Gdyby świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego na rzecz biura klubu poselskiego odbywało się na podstawie umowy o pracę, finansowanie takiej pomocy byłoby możliwe ze środków wskazanych w § 1 pkt 2 zarządzenia nr 1. Ponieważ w pytaniu pierwszym mowa o kancelarii prawnej (adwokackiej i radcowskiej), należałoby odwołać się do innych (pozapracowniczych) form organizacyjnych działalności prawniczej, jakie zostały przewidziane w ustawie – Prawo o adwokaturze i ustawie o radcach prawnych.

Zgodnie z art. 4a ust. 1 u.p.a.:

Art. 4a. 1. Adwokat wykonuje zawód w kancelarii adwokackiej, w zespole adwokackim oraz w spółce:

² Art. 2. Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

³ Tak samo w załączniku nr 4, lp. 1 i 2 w tabeli „Rozliczenia środków finansowych...” stosowanego po zakończeniu działalności klubu i koła poselskiego.

1) cywilnej lub jawnej, w której współnikami są adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 134, z 2015 r. poz. 1311 oraz z 2016 r. poz. 65);

2) partnerskiej, w której partnerami są adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej;

3) komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, w której komplementariuszami są adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 1 u.r.p.:

Art. 8. 1. Radca prawny wykonuje zawód w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce:

1) cywilnej lub jawnej, w której współnikami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r. poz. 134, z 2015 r. poz. 1311 oraz z 2016 r. poz. 65);

2) partnerskiej, w której partnerami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej;

3) komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, w której komplementariuszami są radcowie prawni, adwokaci, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej.

Skoro postawione pytanie dotyczy wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata w formach innych niż stosunek pracy, należy uznać, że chodzi o pomoc prawną wykonywaną w ramach działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 2 u.s.d.g. taką jest m.in. *działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły*, co oznacza, że wykonywanie zawodu adwokata lub radcy prawnego (pozapracownicze) jest działalnością gospodarczą.

W przypadku, gdy adwokat lub radca prawny wykonuje zawód w ramach indywidualnej kancelarii lub spółki cywilnej, podlega on, jako osoba fizyczna wykonująca działalność gospodarczą, obowiązkowi wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jeżeli natomiast działalność zawodową prowadzi on w ramach spółki prawa handlowego, to

spółka ta podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

W sytuacji, kiedy pomoc prawna na rzecz biura klubu poselskiego świadczona jest przez kancelarię radcy prawnego lub kancelarię adwokacką, nie jest możliwe jej finansowanie ze środków, o których mowa w § 1 pkt 2 zarządzenia nr 1.

Pomoc taką można natomiast rozliczyć fakturą VAT, np. w ramach środków, o których mowa w § 1 pkt 3 lub pkt 4 zarządzenia nr 1.

Interpretacja art. 18 ust. 3 i 3a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora

W związku z powyższą kwalifikacją, osoby świadczące doradztwo prawne na rzecz klubu (w ramach umowy na obsługę prawną zawartej z kancelarią prawną – adwokacką lub radcowską) nie podlegają zgłoszeniu (nie ma obowiązku podawania informacji na ich temat Marszałkowi Sejmowi), o którym mowa w art. 18 ust. 3a u.w.m.p.⁴. Zgłoszeniu takiemu podlegają, bowiem pracownicy biura klubu (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na czas określony – zgodnie z art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze u.w.m.p.s.) oraz społeczni współpracownicy klubów i ich biur, o których mowa w art. 18 ust. 3 zdanie drugie u.w.m.p.s. (*Działalność klubów, kół i ich biur może być wspierana przez społecznych współpracowników*).

Co prawda, chociaż w zarządzeniu nr 8 nie ma przepisu, takiego jak w § 20 zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich⁵, to przyjmować należy, że umowy cywilnoprawne zawierane ze spo-

⁴ Zgodnie z tym przepisem:

3a. Przewodniczący klubu lub koła jest obowiązany podać odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu następujące dane dotyczące pracowników biura klubu lub koła oraz społecznych współpracowników:

- 1) imię (imiona) i nazwisko;*
- 2) datę urodzenia;*
- 3) miejsce zatrudnienia w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem;*
- 4) źródła dochodów w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem;*
- 5) informację o wykonywanej działalności gospodarczej w trzyletnim okresie poprzedzającym dzień, w którym osoba została pracownikiem biura klubu lub koła albo społecznym współpracownikiem.*

⁵ *Z upoważnienia i w zakresie ustalonym przez posła, zadania związane z wykonywaniem przez posła mandatu w terenie mogą realizować osoby nie będące pracownika-*

łecznymi współpracownikami biur klubów poselskich powinny mieć charakter nieodpłatny⁶.

Skoro wykonywanie zawodu radcy prawnego lub adwokata w ramach takich form organizacyjnych, jak kancelaria adwokacka lub kancelaria radcowska jest działalnością gospodarczą, a jedną z istotnych jej cech jest zarobkowość⁷, to omawianej pomocy prawnej na rzecz klubu nie można kwalifikować jako współpracy społecznej.

W związku z powyższym, osoby świadczące omawiane doradztwo prawne na rzecz klubu poselskiego i jego biura w ramach umowy zawartej przez wymienione kancelarie nie podlegają zgłoszeniu, o którym mowa w art. 18 ust. 3a u.w.m.p.s.

mi biura poselskiego i wykonujące te zadania nieodpłatnie – społeczny współpracownik (asystent społeczny posła).

⁶ Tak J. Stelina, P. Uziębło [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, K. Grajewski (red.), Warszawa 2014, s. 255, 313.

⁷ Zgodnie z art. 2 u.s.d.g.: *Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.*