

Henryk Dzwonkowski

## **Opinia prawna w sprawie możliwości wprowadzenia regulacji pozwalających na wydzielenie w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego określonej części środków z przeznaczeniem na tzw. wydatki reprezentacyjne, przy jednoczesnym wyłączeniu z obowiązku dokumentowania faktu ich poniesienia fakturami VAT lub rachunkami<sup>1</sup>**

Legal opinion on the possibility of introduction of regulations allowing for separation within a lump sum available for the functioning of a Deputy's office of a specific part of the funds for the so-called "representation expenses", with no obligation to document them with VAT invoices or bills (WASGiPU-975/16): According to the author, under the existing legal provisions is not advisable to introduce regulations allowing for separation – as part of a lump sum – of funds for the so-called representation expenses. Due to the heterogeneous nature of representation expenses it is not possible, according to the law in force, to adopt legal provisions allowing the Deputies to prove in the form of a statement that they were incurred. If it was decided to undertake work on the proposed solution, the subject of the amendment should be the Order of the Marshal of the Sejm on the technical and organizational conditions the establishment, operation and winding up of Deputy's offices.

**Keywords:** Deputy's office | parliamentary mandate | Deputy | lump sum | VAT

**Słowa kluczowe:** biuro poselskie | mandat | poseł | ryczałt | VAT

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Łódzkiego;  
hdzwonkowski@poltax.pl.

### **Przedmiot opinii**

Zadaniem niniejszej opinii prawnej jest odpowiedź na trzy pytania:

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 20 maja 2016 r. na zlecenie dyrektora Biura Obsługi Posłów; BAS-WASGiPU-975/16.

1. Czy w świetle obowiązujących przepisów prawnych dotyczących warunków wykonywania mandatu poselskiego oraz zasad wydatkowania środków publicznych (zarówno wewnętrznych, jak i powszechnie obowiązujących) istnieje prawna możliwość wprowadzenia regulacji pozwalających na wydzielenie w ramach ryczału na funkcjonowanie biura poselskiego określonej części środków z przeznaczeniem na tzw. wydatki reprezentacyjne, przy jednoczesnym wyłączeniu z obowiązku dokumentowania faktu ich poniesienia fakturami VAT lub rachunkami,

2. Czy w sytuacji wprowadzenia nowej kategorii dopuszczalnych wydatków w ramach ryczału na funkcjonowanie biura poselskiego w postaci „wydatków reprezentacyjnych” istnieje możliwość wprowadzenia zapisu pozwalającego dokumentować ich poniesienie przez posła w formie oświadczenia,

3. Które akty prawne i w jakim zakresie powinny stać się przedmiotem prac legislacyjnych w przypadku podjęcia prac nad powyższym rozwiązaniem.

## **Analiza prawna zagadnienia**

Na mocy art. 23 ust. 3 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2015, poz. 1605, ze zm.): *Posłowi i senatorowi przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur, na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Środki te nie mogą być wykorzystywane na cele inne niż określone w zdaniu pierwszym.* Katalog wydatków, na które poseł może przeznaczyć środki otrzymane na funkcjonowanie biura w ramach ryczału, reguluje z kolei § 9 ust. 1 zarządzenia Marszałka Sejmu (dalej: zarządzenie). Tym samym kwoty ryczału poseł może przeznaczyć w szczególności na:

- wynagrodzenia pracowników biura poselskiego zatrudnionych przez posła na podstawie umowy o pracę (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy),
- pokrycie dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracowników biura poselskiego,
- wynagrodzenia wypłacane na podstawie zawartych przez posła umów-zlecenia i o dzieło,
- ekspertyzy i opinie sporządzane bezpośrednio u ekspertów oraz tłumaczenia,
- usługi telekomunikacyjne oraz usługi pocztowe i ogłoszenia związane z wykonywaniem mandatu poselskiego,
- wynajmowanie sal na spotkania z wyborcami,
- pokrycie kosztów przejazdów posła w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego:
  - a) samochodem własnym lub innym,
  - b) taksówkami,
- oraz wydatki bieżące sprecyzowane w pkt 8 § 9 zarządzenia.

Oznacza to, że kwoty ryczałtu uzyskane przez posła na funkcjonowanie biura poselskiego powinny zostać przeznaczone przede wszystkim na cele określone w § 9 zarządzenia. Niemniej prawodawca wskazał również katalog wydatków, na które poseł nie może przeznaczyć środków uzyskanych w formie ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego, i tak, zgodnie z treścią ust. 4 § 9 zarządzenia, są to: finansowanie działalności bezpośrednio niezwiązanej z działalnością biura, takiej jak działalność partii politycznych, organizacji społecznych, fundacji, finansowanie działalności klubów i kół poselskich i parlamentarnych, finansowanie działalności charytatywnej i sponsorskiej, prowadzenie kampanii wyborczej oraz finansowanie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez posła z członkiem rodziny.

Udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie, należy również wspomnieć, że w świetle obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p.) za generalne reguły gospodarowania środkami publicznymi uznaje się przejrzystość i jawność finansów publicznych. Dlatego też właśnie w kontekście tych zasad należy rozpatrywać przedstawione na wstępie pytanie. W rezultacie, jakkolwiek zaproponowane rozwiązanie będące przedmiotem zapytania nie narusza bezpośrednio zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, o których stanowi art. 44 u.f.p., to jednak z pewnością można podać w wątpliwość jego zgodność z generalnymi regułami całego systemu finansów publicznych, tj. wspomnianą zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych, o których mowa w rozdziale 4 u.f.p.

Zasada jawności finansów publicznych wyrażona w art. 33 u.f.p. stanowi, że: *Gospodarka środkami publicznymi jest jawna*. Przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych konkretyzują postanowienia art. 61 i art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którymi środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, a obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Jak podkreśla się w literaturze: *Skonstruowane zgodnie z zasadą jawności i przejrzystości procedury gospodarowania środkami publicznymi gwarantują nie tylko prawo do uzyskiwania informacji w tym zakresie, ale również wspomagają (...) w zakresie celowego, oszczędnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych, a także stanowią jeden z podstawowych sposobów przeciwdziałania korupcji*<sup>2</sup>. Jedną z form jawności gospodarowania środkami publicznymi jest podawanie do publicznej wiadomości zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych (art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. c u.f.p.). Tym samym należy uznać, że obecnie unormowania ustanawiające kontrolę wydatkowania przez posłów środków uzyskanych w ramach tzw. ryczałtu, zmierzają do zapewnienia prze-

<sup>2</sup> *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2014.

strzegania tych zasad. Na posłów prowadzących biura nałożone zostały bowiem obowiązki związane z rozliczaniem środków uzyskanych na prowadzenie biura, co ma na celu zapewnienie transparentności finansowej działalności posła.

Zasadniczym obowiązkiem z punktu widzenia pierwszego z pytań jest konieczność przechowywania w biurze podstawowych dokumentów związanych z wydatkami na prowadzenie przez posła biur poselskich – przede wszystkim faktur VAT, rachunków (zatwierdzonych pod względem merytorycznym i rachunkowym przez posła) oraz potwierdzeń przejazdów. Obowiązek dokumentowania wydatków ponoszonych przez posła z ryczałtu w formie faktur VAT lub rachunków wynika bezpośrednio z treści § 9 ust. 2 zarządzenia. Nieco odmienniej regulacji podlegają jedynie wydatki na przejazdy posła w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego, podlegające również udokumentowaniu, lecz w odmiennej formie – druku „Przejazdy posła w miesiącu” prowadzonym według formularza stanowiącego załącznik nr 6 do zarządzenia. Wszystkie te dokumenty są ewidencjonowane przez ich ujęcie w stosownym formularzu, w którym umieszcza się ich numer, datę, kwotę, rodzaj wydatków oraz ewentualne uwagi ich dotyczące.

Drugim obowiązkiem posła związanym z gospodarowaniem ryczałtem na funkcjonowanie biura poselskiego jest konieczność przedstawienia Kancelarii Sejmu corocznego sprawozdania z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie tego biura. Sprawozdanie takie powinno być złożone najpóźniej do 31 stycznia każdego roku i obejmować dane za okres całego poprzedniego roku kalendarzowego (tj. od 1 stycznia do 31 grudnia). Wydatki ujęte w sprawozdaniu powinny być podzielone na ich rodzaje. Informacje o sprawozdaniach z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego są jawne i można je odnaleźć na stronie internetowej Sejmu – dzięki czemu realizowana jest zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Kolejną formą kontroli prawidłowości wydatkowania ryczałtu są wizyty, przeprowadzane przez Kancelarię Sejmu, która dokonuje także kontroli rachunków i innej dokumentacji finansowej oraz porównuje ją z przedkładanymi przez posłów sprawozdaniami.

Wszystkie powyższe uwarunkowania mają zapewnić zarówno przejrzystość dokonywanych przez posłów wydatków na funkcjonowanie swojego biura oraz działalność terenową, jak również zabezpieczyć przed takim gospodarowaniem środkami finansowymi, które prowadziłoby do niezgodnego z prawem przeznaczenia środków budżetowych, których zadaniem jest jedynie zapewnienie posłowi należytego sposobu wykonywania mandatu. Podobna regulacja nie dotyczy natomiast senatorów<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> K. Gajewski, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy udzielić jednoznacznej odpowiedzi, że w świetle obowiązujących obecnie przepisów prawnych nie jest możliwe wprowadzenie regulacji pozwalających na wydzielenie w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego określonej części środków z przeznaczeniem na tzw. wydatki reprezentacyjne, przy jednoczesnym wyłączeniu z obowiązku dokumentowania faktu ich poniesienia fakturami VAT lub rachunkami.

Realizacja zasady jawności możliwa jest jedynie w przypadku podania stosownej informacji obywatelom w sposób jasny, przejrzysty, dokładny, prawdziwy, zrozumiały i szczegółowy<sup>4</sup>, a zapewnić to może jedynie obowiązek dysponowania przez posła fakturami i rachunkami dokumentującymi ponoszone wydatki.

Należy zauważyć, że dokumentowanie wyłącznie dowodami źródłowymi w sposób kompletny wszelkich operacji dokonywanych przez posła ze środków publicznych przyznanych mu w ramach tzw. ryczałtu gwarantuje prawidłowość dysponowania przez niego środkami publicznymi. Gdyby bowiem odejść od rozwiązania przewidzianego obecnie w przepisach dotyczących warunków wykonywania mandatu posła, mogłoby to stanowić potencjalnie źródło nadużyć finansowych. Co więcej, należy zauważyć, że w przypadku braku rozliczeń dokonywanych wydatków „reprezentacyjnych” na podstawie faktur lub rachunków nie istniałaby możliwość skutecznej weryfikacji działań finansowych posła, choćby opierając się na postanowieniu § 12 zarządzenia. Jak stanowi wskazana norma § 12 ust. 3 zarządzenia, Kancelaria Sejmu sporządza zestawienie sprawozdań i rozliczeń przedłożonych przez posłów, przedstawia je Prezydium Sejmu oraz Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, a zestawienia te są jawne. Jawność zestawień zakłada, że każdy podmiot weryfikujący jest w stanie precyzyjnie zbadać poszczególne wydatki oraz fakt ich udokumentowania.

Na marginesie można wskazać, że prawodawca przyznał posłowi samodzielność w dysponowaniu kwotami stanowiącymi ryczałt. Trudno byłoby w jakikolwiek sposób narzucać mu wykorzystanie takich środków, gdyż nie tylko ograniczałoby to swobodę jego aktywności poselskiej, ale również byłoby mocno wątpliwe w kontekście zasady mandatu wolnego<sup>5</sup>. Dlatego też decyzje w sprawie wydatkowania ryczałtu powinien podejmować wyłącznie poseł – w tym sensie, że nie ma prawnej potrzeby wydzielenia w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego części środków z przeznaczeniem na tzw. wydatki reprezentacyjne, o czym była mowa w pytaniu.

Wszystkie wskazane powyżej okoliczności nakazują przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym nie jest zasadne wprowadzanie regulacji pozwalającej na wydzielenie w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego określonej

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

<sup>5</sup> K. Gajewski, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu, op. cit.*

części środków z przeznaczeniem na tzw. wydatki reprezentacyjne, przy jednoczesnym wyłączeniu z obowiązku dokumentowania faktu ich poniesienia fakturami VAT lub rachunkami.

W odpowiedzi zaś na drugie z postawionych pytań – dotyczące ustalenia, czy w sytuacji wprowadzenia nowej kategorii dopuszczalnych wydatków w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego w postaci „wydatków reprezentacyjnych” istnieje możliwość wprowadzenia zapisu pozwalającego dokumentować ich poniesienie przez posła w formie oświadczenia – należy w pierwszej kolejności wskazać, że pewnym wzorem takiego rozwiązania, tj. składania oświadczenia w sprawie wydatkowanych środków publicznych, może być oświadczenie „Przejazdy posła”. Jego wzór stanowi załącznik nr 6 do zarządzenia i składany jest w przypadku wydatkowania środków publicznych na pokrycie kosztów przejazdów posła w związku z wykonywaniem mandatu poselskiego. Jednak kwoty wydatkowane na przejazdy posła mają ściśle określony indywidualny charakter, w tym znaczeniu, że są to wydatki jednego rodzaju, a ich prawdziwość jest weryfikowalna. Nieco odmienny charakter mają natomiast wydatki reprezentacyjne, które w rzeczywistości mogą obejmować szeroki zakres celów, których sfinansowaniu służą. Co więcej, z zarządzenia Marszałka Sejmu w odniesieniu do rozliczania przejazdów posłów wynika wiele warunków, jakie muszą spełniać te wydatki, by można je było sfinansować ze środków przyznanych w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego. Dlatego też w tym przypadku – w ramach którego samo zarządzenie Marszałka Sejmu precyzyjnie statuuje warunki wydatkowania ryczałtu na przejazdy związane z wykonywaniem mandatu poselskiego – istnieje możliwość przyjęcia od posłów rozliczenia tych przejazdów w formie stosownego oświadczenia, co też pozostaje w zgodzie z zasadą jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz zasadami wydatkowania środków publicznych, o których stanowi art. 44 u.f.p. W rezultacie ryczałt może zostać przeznaczony wyłącznie na przejazdy: *samochodem własnym lub innym, z którego poseł korzysta na podstawie posiadanego tytułu prawnego, w ramach limitu 3.500 km miesięcznie, z zastosowaniem maksymalnych stawek za 1 km przebiegu, obliczonych zgodnie z przepisami określającymi wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, wydanymi przez ministra właściwego do spraw pracy na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy bądź taksówkami (§ 9 ust. 1 pkt 7 lit. a i b zarządzenia)*. A zatem, z uwagi na przywołane powyżej okoliczności i niejednorodny charakter tzw. wydatków reprezentacyjnych, wydaje się, że nie jest możliwe w obecnym stanie prawnym w sytuacji wprowadzenia nowej kategorii dopuszczalnych wydatków w ramach ryczałtu na funkcjonowanie biura poselskiego w postaci „wydatków reprezentacyjnych” ustanowienie zapisu, pozwalającego dokumentować ich poniesienie przez posła w formie oświadczenia.

Dodatkowo należy zauważyć, że w przypadku niektórych wydatków związanych z przejazdami posła fakt, iż nie muszą one być dokumentowane ani fakturami VAT, ani też rachunkami wynika z obiektywnie występujących okoliczności uniemożliwiających taką formę dokumentacji. Nie istnieje bowiem możliwość, aby poseł mający tytuł prawny do pojazdu był jednocześnie wystawcą faktury VAT oraz jej odbiorcą. Innymi słowy, faktury VAT dokumentują wyłącznie te czynności, w ramach których występuje odrębnie świadczeniodawca oraz świadczeniobiorca. Zatem, o ile w przypadku dokumentowania wydatków związanych z wykorzystywaniem pojazdu, do którego poseł ma tytuł prawny, zasadne jest posługiwanie się nie fakturami, lecz oświadczeniami opartymi na stosownych przelicznikach (np. zastosowana kilometrówka), o tyle w przypadku „wydatków reprezentacyjnych” nie występuje obiektywna przeszkoda w ich dokumentowaniu, opierając się na fakturach VAT lub rachunkach. Tego typu wydatki związane są bowiem wyłącznie ze świadczeniami nabywanymi od osób trzecich.

Na marginesie należy zauważyć, że w razie pokrywania kosztów przejazdu posła z wykorzystaniem taksówek, istnieje obowiązek dysponowania stosownymi fakturami VAT lub rachunkami (§ 9 ust. 2 pkt. 1 i 2 zarządzenia). Potwierdza to w sposób jednoznaczny stanowisko, zgodnie z którym tylko specyficzne kategorie wydatków (w tym np. związane z wykorzystaniem własnego samochodu), którymi nie są wydatki reprezentacyjne, uzasadniają wprowadzenie zapisu pozwalającego na dokumentowanie ich poniesienia przez posła w formie oświadczenia sporządzanego na specjalnym formularzu na podstawie precyzyjnie określonego przelicznika.

Gdyby, mimo powyższych argumentów, zdecydowano się na podjęcie prac nad rozwiązaniem, o którym mowa w trzecim pytaniu, przedmiotem nowelizacji powinno stać się zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, w którym w ramach § 9 ust. 1 należałoby rozważyć rozszerzenie katalogu celów, na które mogą być wydatkowane środki przyznane w formie ryczałtu, natomiast w ust. 2 § 9 należałoby określić sposób dokumentowania wydatków ponoszonych przez posła na tzw. wydatki reprezentacyjne, a także dodać kolejny załącznik do wspomnianego zarządzenia, stanowiący wzór oświadczenia o wydatkowaniu kwoty ryczałtu przeznaczonego na prowadzenie biura poselskiego na „wydatki reprezentacyjne”. Można by również rozważyć wprowadzenie wyjaśnienia, zawartego również w treści zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r., co należy rozumieć przez pojęcie „wydatków reprezentacyjnych”, oraz jakie wydatki mieszczą się w tej kategorii, z jednoczesnym określeniem granic wydatkowania.