



Analiza prawna zagadnienia obowiązku zwrotu pracownikowi kosztu podróży służbowej w kontekście obowiązku stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.)

Obowiązek zwrotu pracownikowi kosztów podróży służbowej¹

Tytułem wstępu wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, dalej jako: „KP”) pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Z kolei w myśl art. 3 KP, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników.

Zgodnie z treścią art. 77⁵ § 1, pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

Jak wynika z powyższego pracownik, który, wykonując polecenie pracodawcy, odbywa podróż służbową jest uprawniony do uzyskania od pracodawcy należności na pokrycie kosztów związanych z tą podróżą.

Szczegółowe warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej uregulowane są w różny sposób, który zależy jest od tego, do jakiej kategorii podmiotów zalicza się pracodawca.

Dla pracownika, który zatrudniony jest u pracodawcy innego niż państwowa lub samorządowa jednostka sfery budżetowej, zasady wypłaty pracownikowi tych należności określa układ zbiorowy pracy lub regulamin wynagradzania albo umowa o pracę (jeżeli

¹ Niniejsza analiza dotyczy wyłącznie sytuacji, w której osoba wykonująca podróż służbową jest pracownikiem w rozumieniu KP. Jeżeli dana osoba nie jest pracownikiem w rozumieniu KP oznacza to, że związana jest z podmiotem na rzecz którego świadczy usługi umową cywilnoprawną. Zasady rozliczania kosztów podróży służbowych w takim przypadku nie są regulowane przez KP i rozporządzenie, a przez ustalenia podmiotów zawierającą umowę cywilnoprawną. Nie istnieje w takim przypadku wynikający z przepisów KP obowiązek zwrotu pracownikowi kosztów podróży służbowej. Analiza nie obejmuje również sytuacji, w której pracodawca będący zamawiającym samodzielnie dokonuje nabycia biletów i usługi hotelowej w związku ze skierowaniem pracownika w podróż służbową.



Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych

pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania) (zob. art. 77⁵ § 3 KP).

Z kolei w przypadku pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, wysokość oraz warunki ustalania należności z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw pracy. Rozporządzenie to w szczególności określa wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju - walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków (zob. art. (art. 77⁵ § 2 KP).

Na podstawie powyższej delegacji ustawowej wydane zostało aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. *w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2190, dalej jako: „rozporządzenie”).

Rozporządzenie w § 2 wskazuje, że z tytułu podróży krajowej oraz podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę, pracownikowi przysługują:

- 1) diety,
- 2) zwrot kosztów:
 - a) przejazdów,
 - b) dojazdów środkami komunikacji miejscowej,
 - c) noclegów,
 - d) innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb.

Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów, obowiązek zwrotu kosztów podróży służbowej pracownika dotyczy również pracodawców, będących zamawiającymi na gruncie ustawy Pzp².

Zwrot pracownikowi kosztów podróży służbowej w sytuacji, w której koszty zakupu usługi hotelowej i biletów pokrywa tymczasowo ze środków własnych

W praktyce bardzo często spotykana jest sytuacja, w której pracodawca wydaje pracownikowi polecenie podróży służbowej, natomiast podróż planuje i organizuje

² Zgodnie z art. 7 pkt 31 ustawy Pzp zamawiającym jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie ustawy do jej stosowania. Katalog podmiotów zaliczanych do kategorii zamawiających publicznych określa art. 4 ustawy Pzp, a zamawiających sektorowych – art. 5 ustawy Pzp



Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych

samodzielnie pracownik. Polega to na tym, że pracownik z własnych środków kupuje bilety na podróż, a także pokrywa koszt noclegów w hotelu. Następnie pracownik, zgodnie z wymogami rozporządzenia przedkłada pracodawcy rachunki za te usługi, a pracodawca zwraca poniesione przez pracownika koszty na zasadach określonych w rozporządzeniu.

W opisaney sytuacji pojawia się pytanie, czy zwrot przez pracodawcę będącego zamawiającym na gruncie ustawy Pzp poniesionych przez pracownika kosztów podróży służbowej (koszt zakupu noclegów w hotelu i biletów na przejazd) stanowi zamówienie publiczne w rozumieniu art. 7 pkt 32 ustawy Pzp, a także czy i w jakim zakresie istnieje obowiązek stosowania przepisów ustawy Pzp do zakupu tych usług.

1.

Mając na względzie specyfikę i charakter podróży służbowej, wynikające z przywołanych wyżej przepisów ustawy KP, jeżeli pracownik, podczas wykonywania poleconej mu podróży służbowej (czyli wykonując polecenie służbowe) korzysta z usługi hotelarskiej, czy kupuje bilety na przejazd to uznać należy, że umowa o świadczenie tej usługi zawierana jest pomiędzy pracodawcą, a podmiotem świadczącym tę usługę.

W tym przypadku umowa jest zawierana przez pracownika, **który działa nie w swoim imieniu, lecz na polecenie i w imieniu swojego pracodawcy**. Może odbywać się to także na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w sposób dorozumiany (kiedy pracodawca wydaje polecenie podróży służbowej, ustala zasady jej odbycia i ustala, że zakupu usług dokona pracownik, koszty usług pokrywając tymczasowo ze środków własnych).

W takiej sytuacji, jeżeli pracodawca jest jednocześnie kwalifikowany jako zamawiający na gruncie ustawy Pzp, zawarcie ww. umów o świadczenie usług hotelarskich i usługi przejazdu (zakup biletów) **będzie stanowiło udzielenie zamówienia publicznego**. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zamówieniem publicznym w rozumieniu art. 7 pkt 32 zamówieniem publicznym jest umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie od zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług.

Zgodnie z przepisem § 8 ust. 1 rozporządzenia, za nocleg podczas podróży krajowej w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, jednak nie wyższej za jedną dobę hotelową niż dwudziestokrotność stawki diety. Przepis ten reguluje obowiązek zwrotu poniesionego przez pracownika kosztu noclegu podczas podróży służbowej i określa maksymalną wysokość tego zwrotu (zgodnie z ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach pracodawca może wyrazić zgodę na zwrot kosztów noclegu stwierdzonych rachunkiem w wysokości przekraczającym ww. limit).

W sytuacji zatem, gdy wysokość należności za usługę hotelarską przekroczy dwudziestokrotność stawki diety, a pracodawca nie wyrazi zgody na podwyższenie limitu,



Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych

pracownik będzie partycypował w kosztach świadczonej na jego rzecz usługi hotelarskiej. Okoliczność ta **nie będzie jednak miała znaczenia dla kwalifikacji ww. umowy jako zamówienia publicznego**, bowiem dla dokonanej kwalifikacji ww. umowy jako umowy w sprawie zamówienia publicznego nie ma znaczenia, czy środki finansowe stanowiące należność za świadczoną usługę hotelarską zostały uiszczzone przez pracodawcę czy pracownika. Dokonanie zapłaty przez pracownika nie będzie pozbawiało danej umowy charakteru zamówienia publicznego.

2.

W praktyce może zaistnieć także sytuacja, w której umowa o świadczenie na rzecz pracownika usług hotelarskich zostanie zawarta pomiędzy podmiotem świadczącym tego rodzaju usługi a pracownikiem działającym we własnym imieniu. Taka sytuacja może mieć miejsce np. na gruncie przepisu § 8 ust. 3 rozporządzenia, który stanowi, że pracownikowi, któremu nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedłożył rachunku, przysługuje ryczałt za każdy nocleg w wysokości 150% diety. W takim przypadku, gdy pracownikowi wprawdzie przysługuje uprawnienie do otrzymania ryczałtu od pracodawcy na pokrycie kosztu usługi hotelowej, jednakże jeśli pracownik zawarł we własnym imieniu umowę o świadczenie usług hotelarskich, umowa taka nie będzie stanowiła zamówienia publicznego.

3.

Zgodnie z § 2 pkt 2 lit a i b rozporządzenia, pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdów i dojazdów środkami komunikacji miejscowej z tytułu podróży krajowej oraz podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę.

Również w takim przypadku zakup biletu może być dokonany przez pracownika, działającego nie w swoim imieniu, ale w imieniu pracodawcy, także na podstawie pełnomocnictwa udzielonego w sposób dorozumiany (wynika to z realizowania przez pracownika polecenia służbowego – zob. w tym zakresie uwagi dotyczące zakupu usługi hotelowej).

W przypadku, gdy pracodawca jest kwalifikowany jako zamawiający na gruncie ustawy Pzp, zawarcie umowy o świadczenie usług przewozu i związany z tym zakup biletu będzie stanowiło udzielenie zamówienia publicznego.

4.

Z uwagi na to, że zakup usługi hotelarskiej i biletów na transport w ramach odbywanej przez pracownika podróży służbowej, jak już to wskazano wyżej - może być kwalifikowany jako zamówienie publiczne, bardzo istotne znaczenie ma kwestia szacowania wartości zamówienia.



Profesjonalizacja kadr w zamówieniach publicznych

Przy szacowaniu wartości zamówienia, niezależnie od jego przedmiotu, obowiązuje ogólna zasada, wynikająca z treści art 28 ustawy Pzp, zgodnie z którą podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Należy przy tym pamiętać o dyspozycji art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, która zakazuje dzielenia zamówień na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Podkreślenia wymaga, że zakazany jest nie sam podział zamówienia na części, ale taki podział, który zmierza do niestosowania ustawy (wszystkich przepisów lub części) do udzielenia zamówienia pomimo obowiązku jej stosowania lub stosowania reżimu ustawy Pzp właściwego dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne, mimo iż prawidłowo ustalona wartość zamówienia zobowiązywałaby zamawiającego do stosowania procedur odpowiednich dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne.

Niezgodny z przepisami ustawy Pzp podział zamówienia na części wbrew przepisom ustawy będzie miejsce także wówczas, gdy powiązane ze sobą w sposób funkcjonalny przedmiotowo tożsame usługi, celowo nie są traktowane jako jedno zamówienie, a brak jest obiektywnych i uzasadnionych powodów, by uznać je za zamówienia odrębne i w konsekwencji zlecać ich wykonanie oddzielnie.

Na gruncie szacowania usług hotelowych i zakupu biletów w związku z podróżami służbowymi wskazać, że proces ustalania zakresu zamówienia i szacowania jego wartości powinien obejmować w szczególności informacje odnoszące się do przewidywanej liczby i rodzajów noclegów, a także przewidywanych miejsc ich realizacji. Ważne jest więc ustalenie przez zamawiającego liczby planowanych wyjazdów, których konieczność realizacji jest mu znana w momencie dokonywania tych czynności, w szczególności liczby korzystających z nich osób, jak również zakres niezbędnych usług hotelowych oraz docelowe miejsce podróży służbowej.