

**KANCELARIA ADWOKACKA  
ADW. DR MARTA DERLATKA**



**OPINIA PRAWNA**

**w przedmiocie:**

**POZOSTAWANIA FUNKCJONARIUSZY W OŚRODKACH SZKOLENIA  
W NA CZAS PRZERW PROGRAMOWYCH**

**sporządzona przez:**

**adw. dr Martę Derlatka**

**przygotowana na zlecenie:**

**Zarządu Głównego**

**Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego  
Funkcjonariuszy Straży Granicznej**

**21 sierpnia 2017 r., Warszawa**

## **Wykaz użytych aktów prawnych**

- (1) Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2016 r. poz. 1643 ze zm.), dalej: u.s.g.;
- (2) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków wypłaty uposażenia i innych należności pieniężnych przysługujących funkcjonariuszom Straży Granicznej skierowanym do szkoły lub na przeszkolenie albo na studia w kraju (Dz.U. 2002 r. nr 67 poz. 620 ze zm.), dalej: Rozporządzenie ws. uposażenia;
- (3) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie równoważnika pieniężnego otrzymywanego w zamian za wyżywienie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2002 r. nr 85 poz. 775), dalej: Rozporządzenie ws. równoważnika;
- (4) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie okresowego opiniowania funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2002 r. nr 86 poz. 787 ze zm.), dalej: Rozporządzenie ws. opiniowania;
- (5) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienia lub delegowania (Dz.U. 2006 r. nr 237 poz. 1719 ze zm.) dalej: Rozporządzenie ws. należności funkcjonariuszy;
- (6) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2009 r. nr 95 poz. 794 ze zm.), dalej: Rozporządzenia ws. rozkładu czasu służby;
- (7) Zarządzenie nr 106 Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej (Dz.U.KGSG 2014 r. poz. 133).

## **Dokumenty dodatkowe**

- (1) Opinia prawna Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Straży Granicznej z dn. 6 października 2016 r.;
- (2) Opinia prawna Biura Prawnego Komendy Głównej Straży Granicznej.

## Przedmiot opinii

**Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest kwestia możliwości pozostawiania funkcjonariuszy w ośrodkach szkolenia na czas tzw. przerw programowych oraz szczegółowe zagadnienia z tym związane.**

### **1. Uwagi wstępne.**

Funkcjonariusze odbywają szkolenia w ośrodkach szkolenia Straży Granicznej, na które są delegowani przez przełożonych, przy czym delegacja obejmuje cały (nieprzerwany) okres szkolenia. W toku szkoleń wprowadzane są przerwy, w tym tzw. przerwy programowe (pojęcie niezdefiniowane ustawowo), a wśród nich przerwy obejmujące co najmniej trzy kolejne dni kalendarzowe. W takich okolicznościach powstają następujące pytania: czy funkcjonariusz ma obowiązek opuścić ośrodek szkolenia na okres przerwy programowej? Czy można nakazać mu pozostanie w ośrodku przez ten czas? Kto i w jakim trybie o tym decyduje? Czy w czasie pozostawania w ośrodku można zlecić funkcjonariuszowi wykonywanie innych czynności? Czy ośrodek ma obowiązek zapewnić funkcjonariuszowi zakwaterowanie i wyżywienie? Czy przerwa programowa następująca po okresie szkolenia trwającym co najmniej trzy miesiące powoduje powstanie obowiązku wystawienia funkcjonariuszowi opinii służbowej?

Wskazać należy, że powyższe zagadnienia były również przedmiotem analizy Biura Prawnego Komendy Głównej SG oraz Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej SG, których opinie zostały przedłożone przez Zleceniodawcę.

### **2. Czy funkcjonariusz w okresie przerwy programowej ma obowiązek opuścić ośrodek? Czy może mu zostać nakazane pozostanie w ośrodku?**

Jak słusznie wskazują Opiniujący Biura Prawnego KGSG oraz Biura Kadr i Szkolenia KGSG, brak jest przepisów obligujących funkcjonariuszy do pozostania w ośrodku szkolenia. Wręcz przeciwnie, treść § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia ws. uposażenia sugeruje, że celem prawodawcy było umożliwienie funkcjonariuszowi opuszczenia ośrodka na czas przerwy. Powstanie należności z § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia powstaje *ex lege* i nie jest do tego potrzebna żadna czynność przełożonych, jak też ich czynności nie mogą powodować niepowstania tej należności. Skoro zatem należność ta zawsze powstaje, a towarzyszyć ona powinna prawu

funkcjonariusza do opuszczenia ośrodka, dojsć należy do wniosku, że opuszczenie ośrodka na czas przerwy programowej jest prawem podmiotowym funkcjonariusza.

Osobną kwestią jest możliwość nakazania funkcjonariuszowi opuszczenie ośrodka. Brak jest przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które wprost nakazywały opuszczenie ośrodka przez funkcjonariusza. Z drugiej strony brak jest jednocześnie przepisów przyznających funkcjonariuszowi prawo podmiotowe do pozostania w ośrodku na czas przerwy w szkoleniu. Stosownie do § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, w przypadku realizacji szkolenia w ośrodku szkolenia, zapewnia on funkcjonariuszom i pracownikom zakwaterowanie i wyżywienie na czas udziału w szkoleniu, zaś pozostałe należności funkcjonariusze i pracownicy otrzymują na warunkach i w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć, czy przepis ten należy odnosić jedynie do toku szkolenia, czy również do przerw programowych w czasie szkolenia. Z drugiej jednak strony wskazuje się, że funkcjonariusze są delegowani na czas trwania całego szkolenia (a więc że delegacje obejmują cały okres szkolenia włącznie z przerwami programowymi). Należności w tym okresie określa Rozporządzenie ws. należności funkcjonariuszy § 21 tegoż Rozporządzenia określa należności przysługujące funkcjonariuszom delegowanym (z urzędu lub na wniosek) – w przypadku delegowania z urzędu są to m.in. dieta na pokrycie zwiększonych kosztów wyżywienia oraz zwrot kosztów noclegów bądź ryczałt za nocleg.

W braku przepisów szczególnych, mając na uwadze fakt, że delegacja funkcjonariusza obejmuje cały okres szkolenia (łącznie z przerwami programowymi), dojsć należy do wniosku, że ośrodek szkolenia w okresie przerwy programowej ma obowiązek zapewnić w okresie przerwy co najmniej zakwaterowanie. Chociaż za możliwością wprowadzenia obligatoryjnego usunięcia funkcjonariuszy z ośrodka mogłyby przemawiać względy organizacyjne (koszty utrzymania ośrodka, zagadnienia techniczne), to względy te nie mogą przekreślać prawa funkcjonariusza do pozostania w ośrodku, do którego został delegowany.

W braku jednak przepisów szczególnych (w tym regulaminów) przychylić się należy do stanowisk wyrażonych w przedłożonych opiniach i dojsć do wniosku, że funkcjonariusz nie ma obowiązku opuszczać ośrodka szkolenia na czas przerwy programowej i nie można go do tego zmuszać.

### **3. Czy jeżeli funkcjonariusz pozostaje w ośrodku na czas przerwy programowej, to przysługuje mu wyżywienie i zakwaterowanie?**

Jak zostało wskazane wyżej, stosownie do § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 106 Komendanta Głównego SG w sprawie zakresu oraz szczegółowych zasad szkolenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, w przypadku realizacji szkolenia w ośrodku szkolenia, zapewnia on funkcjonariuszom i pracownikom zakwaterowanie i wyżywienie na czas udziału w szkoleniu, zaś pozostałe należności funkcjonariusze i pracownicy otrzymują na warunkach i w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Ośrodek szkolenia powinien zatem zapewnić zakwaterowanie i wyżywienie, a jeżeli nie jest to możliwe – powinna nastąpić wypłata równoważnika pieniężnego, stosownie do treści § 4 ust. 2 Rozporządzenia ws. równoważnika. Przepis § 3 ust. 2 ww. zarządzenia można odczytywać też w ten sposób, że w przypadku, gdy funkcjonariusz pozostaje w ośrodku na czas przerwy programowej (więc ośrodek zapewnia zakwaterowanie), to na ośrodku nie ciąży obowiązek zapewnienia wyżywienia (ten istnieje tylko w trakcie realizowania szkolenia, a poza tym okresem niecelowym mogłoby być jego realizowanie z uwagi np. na koszty zatrudnienia pracowników kuchni) – nie wyłącza to jednak obowiązku wypłaty równoważnika pieniężnego w miejsce wyżywienia. Należy też pamiętać, że niezależnie od przywołanego § 4 ust. 2 rozporządzenia ws. równoważnika, to stosownie do § 3 ust. 1 w zw. z § 21 ust. 1 rozporządzenia ws. należności funkcjonariuszy, funkcjonariuszowi delegowanemu z urzędu przysługuje dieta na wyżywienie i zwrot kosztów noclegu. Nawet więc gdyby przyjąć że jest brak obowiązku zapewnienia wyżywienia i zakwaterowania przez ośrodki szkolenia, to z uwagi na fakt, że delegacja jest wystawiana na cały okres szkolenia, to należności z jej tytułu bez wątpienia powinny przysługiwać również za czas przerw programowych (o ile konkretna delegacja spełnia przesłanki z § 3 ust. 1 Rozporządzenia ws. należności funkcjonariuszy).

### **4. Czy jeżeli funkcjonariusz pozostaje w ośrodku na czas przerwy programowej, to można mu zlecić wykonywanie innych czynności?**

Stosownie do § 4 Rozporządzenia ws. rozkładu czasu służby, „[r]ozkład czasu służby funkcjonariusza skierowanego na naukę, przeszkolenie lub szkolenie przeprowadzane w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej jest określony regulaminem nauki, programem przeszkolenia lub szkolenia albo planem zajęć”. Słusznie wskazują Opiniujący, że jeżeli funkcjonariusz decyduje się na pozostanie w ośrodku (w tym też korzystanie ze związanych z tym uprawnień w postaci zakwaterowania i wyżywienia), to w czasie tym jest w dyspozycji

przełożonych, którzy mogą im zlecać wykonywanie określonych czynności. Czynności te jednak – stosownie do § 4 przywołanego Rozporządzenia – powinny wynikać z regulaminu nauki, programu przeszkolenia lub szkolenia albo planu zajęć.

**5. Czy funkcjonariusz powinien wnioskować o możliwość pozostania w ośrodku szkolenia? Kto powinien decydować o możliwości pozostania w ośrodku?**

Przyjmując, że nie ma możliwości zmuszenia funkcjonariusza do opuszczenia lub pozostania w ośrodku, to decyzja o pozostaniu powinna przysługiwać wyłącznie funkcjonariuszowi. Pozostanie w ośrodku nie powinno być przeto uzależnione od złożenia wniosku (który mógłby być rozpatrzony pozytywnie lub negatywnie). Zasadnym jest natomiast nałożenie na funkcjonariuszy informowania właściwych przełożonych o chęci pozostania w ośrodku – ma to kluczowe znaczenie dla organizacji pracy ośrodka szkolenia w czasie przerwy oraz organizacji czasu służby, w tym zlecenia wykonywania czynności funkcjonariuszom pozostającym w ośrodku.

**6. Czy przerwa programowa po upływie trzech miesięcy szkolenia powoduje powstanie obowiązku opiniowania funkcjonariusza?**

Przerwanie biegu okresu nauki, o czym jest mowa w § 2 ust. 4 Rozporządzenia ws. uposażenia, odnosić należy jedynie do § 2 ust. 2 tego Rozporządzenia i w jego kontekście należy ten przepis odczytywać. Celem § 2 ust. 2 Rozporządzenia jest przyznanie funkcjonariuszowi pieniężnych środków na powrót do miejsca zamieszkania (np. na weekend) co 6 tygodni nauki. Zgodnie z § 2 ust. 4 Rozporządzenia, jeżeli w czasie trwania nauki przewidziana jest przerwa trwająca co najmniej 3 dni kalendarzowe i w związku z tym funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny na powrót do miejsca zamieszkania (§ 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia), to zdarzenie takie przerywa bieg okresu nauki w rozumieniu § 2 Rozporządzenia, a więc sprawia, że od momentu zdarzenia z § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia sześciotygodniowy okres, o którym mowa w § 2 ust. 2 Rozporządzenia, biegnie na nowo. Zapobiegać ma to zbyt częstym wypłatom równoważnika (skoro funkcjonariusz dostaje bonusowy równoważnik z § 2 ust. 1 pkt 3, to w ocenie prawodawcy niezasadnym byłoby przyznawać mu w nieodległym czasie równoważnik z § 2 ust. 2 Rozporządzenia).

Powyższego nie należy jednak odnosić do opiniowania funkcjonariusza na podstawie § 3 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia ws. opiniowania (opiniowanie na zakończenie szkolenia trwającego co najmniej 3 miesiące). Przeczy temu wykładnia celowościowa wskazanych przepisów. Celem regulacji z § 2 ust. 4 Rozporządzenia ws. uposażenia jest tylko i wyłącznie zapobieżenie zbyt częstej wypłaty równoważnika funkcjonariuszom, a wystąpienie zdarzenia z § 2 ust. 1 pkt 3 tego Rozporządzenia przerywa bieg okresu szkolenia jedynie na potrzeby ustalania prawa do równoważnika. Celem § 3 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia ws. opiniowania jest natomiast nałożenie obowiązku zaopiniowania funkcjonariusza po okresie szkolenia jako całości. Przerwy programowe są zwykle skorelowane nie z treścią szkoleń, ale ze świętami, przerwami wakacyjnymi itp. Opiniowanie po trzymiesięcznym szkoleniu ma za zadanie ocenę całokształtu postępów funkcjonariusza po szkoleniu stanowiącym pewną całość, na co w pewnym stopniu § 4 ust. 1 pkt 3 oraz § 4 ust. 3 Rozporządzenia ws. opiniowania. W takich okolicznościach przerwa programowa w toku szkolenia prowadzi nie do przerywania biegu szkolenia, ale do jego zawieszenia (szkolenie zatrzymuje się na okres przerwy i wznowia się po zakończeniu przerwy). Po przerwie wszakże nie rozpoczyna się (merytorycznie) szkolenia na nowo, ale podejmuje się już trwające szkolenie, które było wstrzymane z uwagi na techniczną przerwę. W konsekwencji przerwa programowa przypadająca po trzymiesięcznym okresie szkolenia nie powinna powodować powstania obowiązku opiniowania funkcjonariusza z uwagi na treść § 3 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia o opiniowaniu. Gdyby natomiast przełożeni uznali za zasadne opiniowanie funkcjonariuszy po poszczególnych etapach szkolenia (nie tylko trwających co najmniej trzy miesiące), mają prawo opiniować funkcjonariuszy na podstawie § 3 ust. 1 pkt 7 Rozporządzenia ws. opiniowania, zgodnie z którym opiniowanie następuje „na polecenie Komendanta Głównego Straży Granicznej, kierownika komórki organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej, komendanta oddziału, ośrodka szkolenia, ośrodka, placówki lub dywizjonu Straży Granicznej”.

## **7. Podsumowanie.**

Podsumowując, kwestia możliwości pozostania funkcjonariuszy w ośrodku szkolenia na czas trwania tzw. przerwy programowej nie jest w sposób wyczerpujący uregulowana w przepisach prawa. Na podstawie istniejących regulacji dojść można do następujących konkluzji:

- (1) funkcjonariusz ma prawo opuścić ośrodek na czas przerwy i co do zasady nie można go tego prawa pozbawiać;
- (2) funkcjonariusz ma prawo pozostać w ośrodku na czas przerwy i to to do niego należy decyzja, czy chce pozostać w ośrodku;

- (3) ośrodek szkolenia powinien zapewnić funkcjonariuszowi zakwaterowanie oraz wyżywienie (względnie – równoważnik za wyżywienie) na czas przerwy, jeżeli funkcjonariusz pozostaje w ośrodku; niezależnie należy pamiętać o należnościach, które mogą przysługiwać funkcjonariuszowi z tytułu delegacji;
- (4) pozostanie w ośrodku nie powinno być uzależnione od złożenia wniosku, ale powinno zostać poprzedzone poinformowaniem o tym właściwego przełożonego;
- (5) w czasie pozostawania funkcjonariusza w ośrodku nie ma przeszkód, by było mu zlecane wykonywanie innych czynności, jednakże powinny one wynikać z planu szkolenia lub innego analogicznego dokumentu;
- (6) przerwa programowa w szkoleniu następująca po okresie trzech miesięcy szkolenia nie powoduje obowiązku wystawienia funkcjonariuszowi opinii służbowej.



**Adw. dr Marta Derlatka**  
ADWOKAT  
*dr Marta Derlatka*