

**KANCELARIA ADWOKACKA  
ADW. DR MARTA DERLATKA**



**OPINIA PRAWNA**

**w przedmiocie:**

**wykładni przepisów dotyczących możliwości zaliczenia do czasu służby funkcjonariusza czasu uczestnictwa w zajęciach odbywających się w ramach studiów na które funkcjonariusz został skierowany**

**sporządzona przez:**

**adw. dr Martę Derlatka**

**przygotowana na zlecenie:**

**Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy  
Straży Granicznej**

**Warszawa, dnia 20 lutego 2017 roku**



### Wykaz użytych aktów prawnych oraz orzeczeń

1. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.)
2. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielenia zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz.U. Nr 97, poz. 879 ze zm.)
3. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr.95, poz. 794)
4. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienie lub delegowanie (Dz.U. z 2006 r. Nr 237, poz. 1719 ze zm.)
5. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracyjnych 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. z 2002 r. Nr 67, poz. 620 ze zm.)
6. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 86, poz. 784 ze zm.)

### Objaśnienia skrótów

ustawa pragmatyczna	Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.)
rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2002 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielenia zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz.U. Nr 97, poz. 879 ze zm.)
rozporządzenie Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr.95, poz. 794)
rozporządzenie Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienie lub delegowanie (Dz.U. z 2006 r. Nr 237, poz. 1719 ze zm.)
rozporządzenie z dnia 17 maja 2002 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracyjnych 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. z 2002 r. Nr 67, poz. 620 ze zm.)





## **OPINIA PRAWNA**

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest wykładnia przepisów dotyczących możliwości zaliczenia do czasu służby funkcjonariusza czasu uczestnictwa w zajęciach odbywających się w ramach studiów na które funkcjonariusz został skierowany

## **UZASADNIENIE**

### **I. uwagi wstępne**

Przepisy dotyczące skierowanie na studia dzienne, a w konsekwencji kwestia przepisów regulujących kwestię zaliczenia do wymiaru czasu służby czasu uczestnictwa funkcjonariusza w zajęciach programowych odbywających się w ramach studiów dziennych budzi szereg problemów interpretacyjnych. Przy interpretacji obecnie obowiązujących przepisów, regulujących przedmiotową kwestię, zdaniem opiniującego, oprócz wykładni literalnej niezbędne jest zastosowanie wykładni celowościowej oraz funkcjonalnej. W tym celu pod uwagę należy wziąć cel skierowania funkcjonariusza na studia wyższe. Koniecznym będzie również przeanalizowanie instytucji podróży służbowej oraz zwolnienia od zadań służbowych pod względem możliwości ich zastosowania w sytuacji skierowania funkcjonariusza na przeszkolenia oraz odniesienie powyższych instytucji do czasu służby funkcjonariusza Straży Granicznej.

### **II. skierowanie na przeszkolenie**

Stosownie do treści art. 90a ustawy pragmatycznej funkcjonariusz może być skierowany do szkoły, na przeszkolenie lub na studia wyższe albo podyplomowe w kraju albo za granicą. Skierowany na studia w kraju funkcjonariusz otrzymuje uposażenie i inne należności pieniężne (art. 126 ustawy pragmatycznej). Instytucja skierowania została ponadto sprecyzowana w szeregu aktów wykonawczych. Wykładnia rozporządzeń wymienionych w „wykazie użytych aktów prawnych” niniejszej opinii pozwala stwierdzić, że formy szkolenia wymienione w art. 90a ustawy pragmatycznej, odbywają się na podstawie skierowania do ich odbycia. Celem przedmiotowego skierowania jest zaś podniesienie wiedzy oraz umiejętności funkcjonariusza, które wykorzystywane są do wykonywania czynności służbowych. Uznać więc należy, że skierowanie dotyczy jedynie takich szkoleń, które pozostają w ścisłym związku z potrzebami służby



### III. czas służby

Zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 ustawy pragmatycznej czas pełnienia służby funkcjonariusza jest określony wymiarem jego obowiązków z uwzględnieniem prawa do wypoczynku i co do zasady wynosi 40 godzin tygodniowo, w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 3 miesięcy. Poza tym rozkład czasu służby został w sposób szczegółowy określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Z analizy przepisów obecnie obowiązującego prawa wynika, że pełnienie służby polega na faktycznym wykonywaniu powierzonych obowiązków. Czas służby funkcjonariusza jest więc tożsamy z czasem wykonywania przez niego obowiązków służbowych.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że udział funkcjonariusza w zajęciach w ramach studiów stacjonarnych może być liczony jako czas służby tylko w sytuacji kiedy rozkład czasu służby pozwala na udział funkcjonariusza w zajęciach. *A contrario* jeżeli obowiązujący funkcjonariusza rozkład czasu służby nie pozwala na udział w zajęciach, udział w nich nie może być utożsamiany z czasem służby, bowiem funkcjonariusz nie pozostaje wówczas w dyspozycji przełożonego i nie wykonuje zadań służbowych polegających na faktycznym wykonywaniu powierzonych mu obowiązków.

### IV. uczestnictwo w zajęciach w ramach podróży służbowej

Analizując przepisy dot. podróży służbowej, wskazać należy, że pojęcie podróży służbowej zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienie lub delegowanie. Stosownie do § 2 pkt. 5 przedmiotowego rozporządzenia podróż służbowa jest okresem, liczonym od wyjazdu funkcjonariusza poza stałe miejsce pełnienia służby aż do jego powrotu, określonym w pisemnym lub ustnym poleceniu wyjazdu służbowego. Ponadto podróż służbowa odbywa się jedynie w celu wykonywania czynności służbowych na obszarze kraju.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że zasadnicze znaczenie ma tutaj cel podróży służbowej, którym jest wykonywanie czynności służbowych. Jak wyżej wskazano, zgodnie z treścią art. 37 ust. 1 ustawy pragmatycznej czas pełnienia służby funkcjonariusza jest określony wymiarem jego obowiązków z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Pełnienie służby polega więc na





faktycznym wykonywaniu powierzonych mu obowiązków.

Dlatego też w przypadku gdy rozkład czasu służby nie przewiduje udziału funkcjonariusza w zajęciach, udział w tych zajęciach nie może być utożsamiany z wykonywaniem czynności służbowych, w konsekwencji czego udział w zajęciach nie może odbywać się w ramach podróży służbowej.

Udział funkcjonariusza w zajęciach w ramach podróży służbowej należy wykluczyć również w przypadku gdyby udział w zajęciach został uwzględniony w rozkładzie czasu służby. Powyższe wynika z interpretacji przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracyjnych 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. z 2002 r. Nr 67, poz. 620 ze zm.). Przedmiotowe rozporządzenie reguluje kwestię wypłaty wszelkich należności pieniężnych jakie przysługują funkcjonariuszowi Straży Granicznej skierowanemu na studia. Między innymi funkcjonariuszowi skierowanemu na studia w Wyższej Szkole Policji w systemie dziennym poza miejscem stałego zamieszkania lub pełnienia służby przysługują należności jak z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju za czas przejazdu (§ 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 17 maja 2017 r.). Należy zauważyć, że ustawodawca użył zwrotu „jak z tytułu”, co sugeruje że w przypadku skierowania na przeszkolenie funkcjonariuszowi przysługują należności podobne do tych z tytułu podróży służbowych, jednak nie są one ze sobą tożsame.

Należności z tytułu podróży służbowych zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienie lub delegowanie. Mimo, że przedmiotowe rozporządzenie oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracyjnych 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 są aktami powszechnie obowiązującego prawa o tej samej hierarchii niewątpliwie regulują odmienne kwestię. Rozporządzenie z dnia 17 maja 2002 r. odnosi się bowiem do szczególnej sytuacji jaką jest skierowania funkcjonariusza na przeszkolenie. Za wykluczeniem możliwości uznania, że udział w zajęciach powinien odbywać się w ramach podróży służbowej przemawia fakt, że oba wyżej przytoczone rozporządzenia regulują wypłatę podobnych należności np. za czas przejazdu, w

odmienny sposób. Sugeruje to, że ustawodawca wyłączył możliwość stosowania przepisów dot. podróży służbowych w stosunku do funkcjonariuszy skierowanych na przeszkolenie, uznając tym samym, że sytuacja funkcjonariusza skierowanego na przeszkolenia różni się od sytuacji funkcjonariusza będącego w podróży służbowej.

#### V. Zwolnienie od zajęć służbowych

Zwolnienie funkcjonariusza od zajęć służbowych zostało uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie z zakresu obowiązków oraz podstaw, zakresu i trybu udzielenia zwolnień od zajęć służbowych funkcjonariuszom Straży Granicznej (Dz.U. Nr 97, poz. 879 ze zm.). Zgodnie z treścią § 14 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia w przypadku skierowania funkcjonariusza Straży Granicznej do szkoły, na przeszkolenie lub na studia wyższe albo podyplomowe, funkcjonariuszowi przysługują zwolnienia od zajęć służbowych na:

- 1) udział w obowiązkowych zajęciach w ramach studiów stacjonarnych lub niestacjonarnych, jeżeli obowiązujący funkcjonariusza rozkład czasu służby nie pozwala na udział w tych zajęciach, w wymiarze przewidzianym programem,
- 2) udział w zajęciach innych niż wymienione w pkt 1 oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminów w każdym roku studiów: a) stacjonarnych, b) niestacjonarnych,
- 3) udział w zajęciach oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminów na studiach podyplomowych,
- 4) przygotowanie pracy dyplomowej albo innej pracy wymaganej na zakończenie studiów oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminów kończących studia: a) pierwszego stopnia albo drugiego stopnia, b) jednolite magisterskie, c) podyplomowe.

Wyżej wskazane rozporządzenie w przepisie § 14a ust. 3 określa wymiar zwolnień od zajęć służbowych. W przedmiotowym przepisie ustawodawca użył zwrotu „w wymiarze nie większym niż”, w konsekwencji czego wskazany wymiar należy rozumieć jako maksymalny.

Stosownie do § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2002 r. w przypadku skierowania funkcjonariusza na studia wyższe przysługują mu zwolnienia od zajęć służbowych na udział w obowiązkowych zajęciach w ramach studiów stacjonarnych lub niestacjonarnych, jeżeli obowiązujący funkcjonariusza rozkład czasu służby nie pozwala na udział w tych zajęciach, w wymiarze przewidzianym programem. Analiza powyższego przepisu wskazuje, że zwolnienie od





zajęć służbowych przysługuje funkcjonariuszowi tylko w sytuacji gdy obowiązujący go rozkład czasu służby nie pozwala na udział w zajęciach w wymiarze przewidzianym programem. *A contrario* w przypadku gdy rozkład czasu służby funkcjonariusza przewiduje udział w zajęciach odbywających się w ramach służby w wymiarze przewidzianym programem, zwolnienie od zajęć służbowych nie przysługuje.

Na uwadze należy mieć fakt, że w czasie zwolnienia od zajęć służbowych, funkcjonariusz nie pozostaje w dyspozycji przełożonego i nie wykonuje czynności służbowych polegających na faktycznym wykonywaniu powierzonych mu obowiązków. W konsekwencji powyższego czas zwolnienia od zajęć służbowych nie wlicza się do czasu służby funkcjonariusza. Oczywiście nie wyklucza to możliwości zastosowania uprawnień przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracyjnych 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. Uznanie, iż udział w zajęciach powinien odbywać się w ramach zwolnienia od zajęć służbowych jest nie tylko niekorzystne dla funkcjonariusza, ale przede wszystkim zdaniem opiniującego nie da się pogodzić z przepisami dotyczącymi czasu służby. Dlatego też zwolnienie od zajęć służbowych funkcjonariusza skierowanego na przeszkolenie powinno następować jedynie w sytuacjach ściśle określonych przez przepisy prawa.

Zauważyć należy, że uznanie, iż udział w zajęciach przewidzianych w zakresie studiów stacjonarnych (dziennych) powinien odbywać się w ramach zwolnienia od zajęć służbowych (którego wymiar został szczegółowo określony w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2002 r.) uniemożliwi zastosowanie przepisów ustalających wymiar czasu służby funkcjonariusza, który co do zasady wynosi 40 godzin tygodniowo, w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 3 miesięcy. W przypadku skierowania funkcjonariusza na studia dzienne, nie możliwe będzie pogodzenie jego udziału w zajęciach z czynnościami służbowymi.

Ponadto uznanie, że udział w zajęciach odbywa się w ramach zwolnienia od zajęć służbowych rodzi kolejny problem, a mianowicie na jakich zasadach funkcjonariusz Straży Granicznej uczestniczyłby w zajęciach, w sytuacji przekroczenia określonego w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2002 r. wymiaru zwolnienia od zajęć służbowych. Przepisy obecnie obowiązującego prawa nie przewidują żadnej instytucji, która by to umożliwiła. Wykluczyć tu należy możliwość skorzystania z urlopu wypoczynkowego, urlopu okolicznościowego, czy urlopu

zdrowotnego, z uwagi na to, że spełniają one zupełnie inne funkcje (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie urlopów funkcjonariuszy Straży Granicznej). Niemożliwe jest również skorzystanie z urlopu bezpłatnego, którego udziela się z ważnych przyczyn na wniosek funkcjonariusza. Zdaniem opiniującego wyklucza to zarówno sama instytucja skierowania jak i treści art. 126 ustawy pragmatycznej, z którego wynika, że funkcjonariusz skierowany na studia otrzymuje uposażenie i inne należności pieniężne.

#### **VI. proponowane rozwiązanie**

Należy zauważyć, że skierowanie funkcjonariusza do szkoły, na przeszkolenie lub na studia wyższe albo podyplomowe w kraju albo za granicą, ma na celu podnoszenie jego wiedzy oraz umiejętności, które mają być wykorzystane podczas wykonywania czynności służbowych. Skierowanie takie dotyczy więc szkoleń, które pozostają w ścisłym związku z potrzebami służby.

Dlatego też zasadnym jest by rozkład czasu służby funkcjonariusza skierowanego na studia pozwalał na udział w zajęciach prowadzonych w ramach studiów. Za powyższym przemawia również treść przepisu § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2002 roku, w którym ustawodawca wyraźnie wskazał, że zwolnienie od zajęć służbowych funkcjonariuszowi przysługuje tylko w sytuacji gdy obowiązujący funkcjonariusza rozkład czasu służby nie pozwala na udział w obowiązkowych zajęciach w ramach studiów stacjonarnych lub niestacjonarnych, w wymiarze przewidzianym programem. Wobec powyższego uznać należy, że zasadą powinno być uwzględnianie zajęć przewidzianych programem studiów w rozkładzie czasu służby funkcjonariusza. Zwolnienie powinno natomiast przysługiwać w wyjątkowej sytuacji.

Ponadto za stworzeniem rozkładu czasu służby, który przewidywałby udział funkcjonariusza w zajęciach, przemawia również fakt, że skierowanie funkcjonariusza na studia wyższe ma niewątpliwie związek z potrzebami służby. Z treści § 4 ust. 2 wynika, że możliwe jest ustalenie indywidualnego rozkładu czasu służby jeżeli jest to podyktowane sposobem pełnienia służby lub inną szczególną potrzebą służby, a zadania lub czynności realizowane przez funkcjonariusza nie mogą być prawidłowo realizowane w ramach rozkładów czasu służby. Zdaniem opiniującego funkcjonariusz skierowany na studia dzienne nie może prawidłowo realizować czynności służbowych w ramach rozkładu czasu służby, nawet w przypadku zastosowania instytucji zwolnienia od zadań służbowych, w szczególności z powodu ograniczonego wymiaru w jakim zwolnienie następuje. Ponadto skierowanie dotyczy szkoleń, które pozostają w ścisłym związku z





potrzebami służby. W konsekwencji czego wszystkie przesłanki z § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2002 roku są spełnione.

#### VII. podsumowanie

Wykładania przepisów obecnie obowiązującego prawa w zakresie skierowania do szkoły, na przeszkolenie lub na studia wyższe albo podyplomowe w kraju albo za granicą wyklucza możliwość uznania, że uczestnictwo w zajęciach przewidzianych programem studiów powinno odbywać się w ramach podróży służbowej. Zdaniem opiniującego udział w zajęciach prowadzonych w ramach studiów powinien być uwzględniany w rozkładzie czasu służby, w konsekwencji czego powinien być zaliczany do czasu służby funkcjonariusza skierowanego na przeszkolenie. Instytucja zwolnienia od zajęć służbowych powinna być zaś stosowana jedynie w przypadkach wskazanych w przepisach prawa. Między innymi jeżeli obowiązujący funkcjonariusza rozkład czasu służby nie pozwala na udział w zajęciach, w wymiarze przewidzianym programem studiów, a także w przypadku konieczności przygotowania się i przystąpienia do egzaminów, jak i przygotowania pracy dyplomowej albo innej pracy wymaganej na zakończenie studiów, czy też przygotowania się i przystąpienia do egzaminów kończących studia.

ADWOKAT  
dr Marta Derlatka  
c