

Opinia prawna w sprawie interpretacji § 4 ust. 2 i § 21 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej

Warszawa, dnia 16 lutego 2012 r.
BAS-WAL-77/12

Pan Poseł Artur Ostrowski Klub Parlamentarny SLD

Opinia prawna w sprawie interpretacji § 4 ust. 2 i § 21 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej

I. Teza opinii

Ustalenie indywidualnego rozkładu czasu służby jest uzależnione potrzebami kierownika jednostki lub komórki organizacyjnej, w której funkcjonariusz Straży Granicznej pełni służbę. Stosunek służbowy funkcjonariusza charakteryzuje znacznie większa podległość i dyspozycyjność niż ma to miejsce w stosunkach pracy. Ze względu na charakter tego stosunku czas służby (w tym rozkład czasu służby) zostały uregulowane w sposób odmienny od ogólnie obowiązujących zasad m.in. w zakresie ustalania indywidualnego czasu służby oraz rozliczania i ewidencjonowania czasu służby w przypadku podróży służbowych odbywanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest interpretacja dwóch przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (§ 4 ust. 2 i § 21) w zakresie następujących pytań:

ad § 4 ust. 2 rozporządzenia

- 1) czy wprowadzenie indywidualnego rozkładu [na podstawie § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia] powinno być poprzedzone analizą i szczegółowo uzasadnione brakiem możliwości realizacji zadań przy planowaniu funkcjonariusza lub funkcjonariuszy do służby w ramach podstawowych rozkładów czasu służby wskazanych w rozporządzeniu, uwzględniając sposób pełnienia służby lub inną szczególną potrzebę służby,
- 2) czy powinien być określony maksymalny czas trwania takiego rozkładu,
- 3) czy można wprowadzić go większej grupie funkcjonariuszy czy tylko indywidualnie oznaczonemu funkcjonariuszowi,
- 4) jaki jest czas trwania służby w indywidualnym rozkładzie czasu służby (zakres godzinowy od-do),
- 5) co z prawem do należytego wypoczynku w indywidualnym rozkładzie czasu pracy, czy przy ustalaniu prawa do wypoczynku stosujemy normy określone w § 5 i 9 rozporządzenia?

ad § 21 rozporządzenia

- 1) w części dotyczącej ewidencji czasu służby, gdy funkcjonariusz jest w podróży służbowej – co do definicji „czynności służbowych”,

2) czy w przypadku gdy podróż służbowa trwa dłużej niż jeden dzień i przykładowo rozpoczyna się w niedzielę a kończy w sobotę, to czy każdy dzień ewidencjonuje się po 8 godzin, również w sobotę i w niedzielę?

III. Interpretacja § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej

ad pytania 1) i 5)

W myśl § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 95, poz. 794, zm. w Dz.U. z 2011 r. Nr 11, poz. 23) , zwanego dalej „rozporządzeniem z 10 VI 2009 r.” lub „rozporządzeniem” :

2. Kierownik jednostki organizacyjnej oraz kierownik komórki organizacyjnej Komendy Głównej Straży Granicznej, zwanej dalej "Komendą Główną", mogą ustalić indywidualny rozkład czasu służby funkcjonariusza:

1) 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, o których mowa w ust. 1;

2) na pisemny wniosek funkcjonariusza, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem powierzonych mu zadań służbowych.

Zacytowany przepis wskazuje okoliczności, które umożliwiają ustalenie indywidualnego rozkładu czasu pracy i nie wymaga, by kierownik jednostki lub komórki organizacyjnej dokonywał przed wprowadzeniem takiego rozkładu analizy lub w sposób szczegółowy uzasadniał potrzebę jego stosowania. Pojęcia „sposób pełnienia służby”, „inna szczególna potrzeba służby” są na tyle ogólne, że umożliwiają wprowadzenie takiego rozkładu w zależności od potrzeb i uznania kierownika, zwłaszcza, że jak to stwierdzono w wyroku NSA w Warszawie z dnia 14 września 2007 r. w sprawie I OSK 1763/06 (LEX 443875):

Stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Granicznej nie jest stosunkiem pracy regulowanym przez prawo pracy, lecz ma charakter stosunku administracyjnoprawnego. Różni się od stosunku pracy specyficznymi warunkami zatrudnienia, w szczególności charakteryzuje go dyspozycyjność i podległość, z którą związany jest czas służby, uregulowany w odmienny sposób od ogólnie obowiązujących zasad.

Indywidualizowany rozkład czasu służby nie może naruszać norm ochronnych czasu służby właściwych dla danego systemu służby (czyli np. dla systemu zmianowego, załogowego, jednonozmianowego). Rozkład taki nie może również naruszać gwarantowanego minimum nieprzerwanego odpoczynku, czyli że w przypadku jego ustalenia znajdują zastosowanie przepisy wynikające np. z § 5 i 9 omawianego rozporządzenia.

ad pytania 2)

Wydaje się, że przez analogię do interpretacji przyjmowanej w odniesieniu do art. 142 k.p., należy uznać że ustalenie indywidualnego rozkładu czasu służby powinno nastąpić na piśmie a jego zmiana wymaga wypowiedzenia zmieniającego . Możliwe jest zarówno czasowe ustalenie ustalenie tego rozkładu, jak i wprowadzenie go na czas nieokreślony.

ad pytania 3)

Co do zasady omawiany rozkład czasu służby powinien być stosowany indywidualnie wobec poszczególnych funkcjonariuszy, co nie oznacza, że nie jest możliwe ustalenie tego rozkładu jednocześnie wobec kilku osób (grupy).

ad pytania 4)

Wprowadzenie indywidualnego rozkładu czasu służby sprowadza się właśnie do ustalenia, że rozpoczynanie i kończenie służby przez określonego funkcjonariusza będzie odbywało się w innych godzinach niż te ustalone w ramach systemu pracy, w których został on pierwotnie zatrudniony. Kierownik ustalając te ramy czasowe, musi przestrzegać norm czasu obowiązujących w poszczególnych rodzajach rozkładów czasu służby (czyli w jednozmianowym, zmianowym, załogowym i lotniczym).

IV. Interpretacja § 21 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Straży Granicznej

ad pytania 1)

W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 zm. w Dz.U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016 oraz Dz.U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1371) nie zamieszczono definicji pojęcia „czynności służbowe”.

Definicji takiej nie znajdziemy również w aktach wykonawczych do tej ustawy. Interpretując treść § 21 omawianego rozporządzenia z 10 VI 2009 r., w którym występuje zwrot „miejsce wykonywania czynności służbowych”, „czas wykonywania czynności”, ale również określenie „zadania służbowe”, należy odwołać się przede wszystkim do art. 1 ust. 1 ustawy określającego cel, dla którego utworzono Straż Graniczną jako umundurowaną i uzbrojoną formację („do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego”) oraz jej zadania (art. 1 ust. 2-4). Szczegółowe omówienie zadań stawianych Straży Granicznej, a co za tym idzie jej funkcjonariuszom znajdujemy w rozdz. 3, 5, 6, 14a-14c ustawy oraz w aktach wykonawczych do ustawy np. w:

- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 października 2009 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1476),

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1729 ze zm.),

- rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2005 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach komunikacji międzynarodowej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 197, poz. 1642).

Przez wykonywanie czynności służbowych należy rozumieć czynności wchodzące w tzw. zakres czynności funkcjonariusza na danym stanowisku służbowym (ogólnie powierzone w momencie powstania stosunku służbowego oraz ustalone w sposób bardziej szczegółowy w ramach zakresu czynności) oraz czynności polecane doraźnie (np. rozkazem, poleceniem przełożonego itp.). Do czynności służbowych należy też zaliczać obowiązki związane np. z odbywaniem kursów, szkoleń,

czasowym pełnieniem obowiązków na innym stanowisku (patrz art. 41 ustawy).

ad pytania 2)

Zasady ewidencjonowania czasu służby ustalone w § 21 rozporządzenia odnoszą się do podróży służbowych bez względu na to, czy podróż odbywa się w sobotę, w niedzielę czy dzień powszedni.

Aby udzielić odpowiedzi na postawione pytanie należy zastosować § 21 ust. 2, który nakazuje ewidencjonowanie czasu podróży trwającej dłużej niż jeden dzień w ten sposób, że na liście obecności „zapisuje się” te dni, jak służbę pełnioną w wymiarze obowiązującym w jednozmianowym rozkładzie czasu pracy, czyli jako 8 godzin dziennie (w godz. 8.15 - 16.15).

Ponadto należy mieć na uwadze ust. 3, który umożliwia ewidencjonowanie okresu dojazdu (np. w niedzielę) i powrotu (np. w sobotę) jako czasu służby, pod warunkiem, że w czasie dojazdu lub powrotu z podróży służbowej funkcjonariusz wykonywał czynności służbowe.

Jest to unormowanie w pewnym stopniu analogiczne do zasad obowiązujących pracowników. Co do zasady czas podróży pracownika w sensie dojazdu i powrotu z miejsca wykonywania pracy w ramach delegacji służbowej nie jest uznawany za czas pracy. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r. w sprawie II PK 265/04 OSNP 2006/5-6/76 uznano: Czas dojazdu i powrotu z miejscowości stanowiącej cel pracowniczej podróży służbowej oraz czas pobytu w tej miejscowości nie są pozostawianiem do dyspozycji pracodawcy w miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy (art. 128 § 1 k.p.), lecz w zakresie przypadającym na godziny normalnego rozkładu czasu pracy podlegają wliczeniu do jego normy (nie mogą być od niej odliczone), natomiast w zakresie wykraczającym poza rozkładowy czas pracy mają w sferze regulacji czasu pracy i prawa do wynagrodzenia doniosłość o tyle, o ile uszczuplają limit gwarantowanego pracownikowi czasu odpoczynku.

Poza prawem do wypoczynku funkcjonariuszom zatrudnionym w indywidualnym rozkładzie czasu pracy przysługuje ochrona wynikająca z § 16 ust. 2 rozporządzenia: Każdy wyjazd lub powrót z podróży służbowej w dniu wolnym od służby zmniejsza o jeden dyżur ilość dyżurów domowych, do których można wyznaczyć funkcjonariusza w danym miesiącu.

Jednocześnie należy pamiętać, że art. 37 ust. 2a ustawy o Straży Granicznej umożliwia zatrudnianie funkcjonariuszy przebywających w podróży służbowej ponad 40-godzinny tygodniowy limit czasu pełnienia służby ustalony w art. 37 ust. 2 ustawy.

Autor:

Irena Galińska-Rączy
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

p.o. Dyrektora Biura Analiz Sejmowych
Jakub Borawski

Deskryptory bazy REX: Straż Graniczna, funkcjonariusz, służba, czas pracy.