

KPP-1931/1625/20

Warszawa, dnia 25 lutego 2020 r.

Opinia prawna

Zastępca Dyrektora Biura Logistyki Policji pismem z dnia 17 lutego 2020 r. l. dz. Ckt-4/9/2020 zwróciła się z prośbą o zajęcie stanowiska w niżej wskazanych kwestiach:

- 1) na jakiej podstawie należy określić wartości pieniężne norm wyżywienia, które stanowią podstawę wyliczenia kosztów żywienia w naturze policjantów, osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia oraz psów służbowych;
- 2) jak określić koszt przyrządzenia posiłku ponoszonego przez jednostkę Policji (tzw. marżę) w przypadku żywienia realizowanego przez podmioty zewnętrzne. Żywienie systemem zleconym odbywa się w większości jednostek Policji, z wyłączeniem żywienia słuchaczy w szkołach policyjnych. Wskazać przy tym należy, że kwestie, o których mowa w pkt 1 i 2, były uregulowane w decyzji;
- 3) czy w przypadku przyjęcia wartości pieniężnych norm wyżywienia na poziomie wysokości równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie, należy dokonywać wyrównań należnych świadczeń, począwszy od dnia 1 stycznia 2020 r.

W e-mailu z dnia 18 lutego 2020 r. Naczelnik Wydziału Koordynacji Gospodarki Kwatermistrzowskiej Biura Logistyki Policji Komendy Głównej Policji zwrócił się dodatkowo o uwzględnienie w przygotowywanym stanowisku „(...) sytuacji w której decyzja nr 2/08 nie obowiązuje a należy określić kryteria dla prowadzonych postępowań o zamówienie na żywienie policjantów w naturze. Czy w takim przypadku zasadnym nie byłoby stosowanie zasad ogólnych Ustawy o finansach publicznych i PZP analogicznie do żywienia pracowników wynikających z przepisów BHP lub wydanie regulacji wewnętrznych w tym zakresie (...)”.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z opinią Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzja Nr 2/08 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 2008 r. w sprawie *określania wartości pieniężnych norm wyżywienia oraz sposobu ich stosowania dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu*, zmieniona decyzją nr 1/11 z dnia 4 października 2011 r., nie obowiązuje.

W piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2020 r. l.dz. DPP-WSOPiSG-0231-5/2020/JK zostało natomiast wskazane, iż „(...) wysokość równoważnika pieniężnego równa się wartości pieniężnej normy wyżywienia z czego można wywieść – próbując uzupełnić swoistą lukę prawną – że wartość pieniężna normy wyżywienia powinna równać się wartości równoważnika pieniężnego, który jest określony kwotowo wprost (...)”.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie natomiast z dnia 20 lutego 2020 r. l.dz. DPP-WSOPiSG-0231-5/2020/JK wskazał,

powołując się na opinię Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, iż „(...) wartość norm wyżywienia funkcjonariuszy (...) mimo wątpliwości związanych z brakiem jednoznacznych regulacji – powinno się raczej określać z uwzględnieniem wysokości równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie (...) w aktualnym stanie prawnym, uregulowanie tudzież doprecyzowanie powyższych kwestii budziłoby mniejsze wątpliwości na poziomie Komendanta Głównego (...) jako przełożonego wszystkich funkcjonariuszy (...), aniżeli prawa powszechnie obowiązującego w ramach Ministerstwa SWiA. O ile zatem Komendant Główny (...) określił wartości pieniężne norm wyżywienia, nawet z odwołaniem się do decyzji DB(P) (...), to decyzja ta, w ocenie DP, pomimo nieobowiązania znajdowałaby zastosowanie jedynie na mocy odpowiedniego rozstrzygnięcia Komendanta Głównego (...)”.

W kontekście powyższego wskazać należy, że zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2019, poz. 161, z późn. zm.) policjantowi w czasie wykonywania obowiązków służbowych przysługuje wyżywienie lub równoważnik pieniężny w zamian za wyżywienie.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 72 ust. 2 ustawy *o Policji* zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. *w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia* (Dz. U. z 2002 r., Nr 166 poz. 1366, z późn. zm.), w którym określone zostały normy wyżywienia, w tym także ich rodzaje i sposób ich ustalania.

W Załączniku nr 1 „Ilość produktów żywnościowych (w podstawowych grupach tych produktów) dla norm wyżywienia SZ, LOT i DU” do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. *w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia* została ściśle określona ilość produktów żywnościowych (w podstawowych grupach tych produktów) dla norm wyżywienia SZ, LOT i DU, tj. wskazana została nazwa grupy produktów żywnościowych oraz normy wyżywienia dziennie w gramach na osobę.

Prawodawca zatem we wskazanym akcie prawnym ściśle określił jakie produkty oraz w jakiej ilości powinny być policjantom wydawane w naturze w określonych sytuacjach faktycznych, nie rozstrzygnął jednak w nim kwestii związanych z wysokością *de facto* ponoszonych przez zobowiązanego do ich zapewnienia kosztów.

Powyższe wynika z faktu, iż wyżywienie bezpłatne według poszczególnych norm w naturze, określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. *w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*, przysługuje uprawnionym policjantom z mocy samego prawa, co oznacza, iż zapewnienie normy wyżywienia dziennego w gramach na osobę w poszczególnych grupach produktów żywnościowych będzie stanowiło prawidłową realizację przepisów wskazanego aktu prawnego. Wartość natomiast rzeczywista poszczególnych produktów lub też kosztów związanych z przygotowaniem określonych posiłków (wyliczenie rzeczywiste kosztów żywienia w naturze) nie została na gruncie danego aktu prawnego ustalona, a zatem nie pozostaje ona w danym kontekście relewantna.

Kwestie natomiast związane z normami oraz zasadami wyżywienia osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia zostały uregulowane w Załączniku nr 1 - „Regulamin pobytu osób w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia” do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. *w sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb* (Dz.U. z 2012 r. poz. 638) (dalej zwanego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r.).

W § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. w sposób jednoznaczny zostało wskazane, że osobie umieszczonej w pomieszczeniu zapewnia się posiłek, w tym co najmniej jeden gorący, wydawany trzy razy dziennie oraz napoje w celu zaspokojenia pragnienia, przy czym wartość energetyczna posiłków wydawanych w ciągu doby wynosi nie mniej niż 60% normy szkolnej SZ określonej w przepisach w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia, ale nie mniej niż 2600 kcal, a w przypadku kobiet w ciąży i osób w wieku poniżej 18 lat - 75% tej normy, ale nie mniej niż 3200 kcal (lit. a), w przypadku gdy posiłki dla osób zatrzymanych są przygotowywane w zakładach karnych i aresztach śledczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości, stosuje się normy wartości energetycznej określone w przepisach w sprawie określenia wartości dziennej normy wyżywienia oraz rodzaju diet wydawanych osobom osadzonym w zakładach karnych i aresztach śledczych (lit. b), natomiast w sytuacji, gdy wymaga tego stan zdrowia osoby, otrzymuje ona posiłki z uwzględnieniem diety według wskazań lekarza (lit. f).

W przypadku osoby doprowadzonej w celu wytrzeźwienia, umieszczonej w pomieszczeniu, zapewnia się wyłącznie napój w celu zaspokojenia pragnienia (§ 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r.).

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 czerwca 2012 r. prawodawca również nie odniósł się do kwestii samych kosztów żywienia określonych osób uprawnionych, a ograniczył się wyłącznie do wprowadzenia zapisów o charakterze gwarancyjnym, odnoszących się wyłącznie do wysokości norm oraz wartości kalorycznych określonych posiłków. Wprowadził zatem obowiązek, nie przesądzając jednocześnie kwestii związanej z kosztami, które bez względu na wysokość będą musiały zostać poniesione przez określoną jednostkę organizacyjną Policji.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia związanego z normami oraz zasadami wyżywienia psów służbowych należy wskazać, iż zostały one unormowane w Załączniku nr 6 - „Sposób określania wartości norm żywieniowych” do zarządzenia nr 296 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 marca 2008 r. *w sprawie metod i form wykonywania zadań z użyciem psów służbowych, szczegółowych zasad ich szkolenia oraz norm wyżywienia* (Dz.Urz.KGP z 2019 r. poz. 11).

Z treści § 1 ust. 1 wskazanego Załącznika nr 6 wynika, że wartość podstawowej dziennej normy żywieniowej psa stanowi kwota odpowiadająca 70% dziennej stawki żywieniowej policjanta

- „SZ”. Podstawową normą żywieniową jest norma letnia P określana dla psa dorosłego o wadze powyżej dwudziestu kilogramów (§ 1 ust. 2 wskazanego Załącznika nr 6). Dla psa, którego waga nie przekracza dwudziestu kilogramów, stosuje się normę PM (§ 1 ust. 3 wskazanego Załącznika nr 6).

W tym miejscu odnieść należy się do regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika* (Dz. U. Nr 166, poz. 1367, z późn. zm.).

Przedewszystkim zauważenia wymaga, iż zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika* policjant, któremu rodzaj i warunki pełnienia służby lub względy techniczno-organizacyjne uniemożliwiają korzystanie z wyżywienia przysługującego w naturze, otrzymuje w zamian za wyżywienie równoważnik pieniężny w wysokości równej wartości pieniężnej przysługującej mu normy wyżywienia.

Stosownie natomiast do § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika* wartości pieniężne norm wyżywienia są równe aktualnym wartościom pieniężnym produktów żywnościowych wchodzących w skład normy zasadniczej i uzupełniającej, określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*.

Mając na uwadze powyższe rozważenia zatem wymaga co należy rozumieć pod pojęciami „równoważnika pieniężnego w wysokości równej wartości pieniężnej przysługującej mu normy wyżywienia” oraz „wartości pieniężnych norm wyżywienia” na gruncie danego aktu prawnego.

Przedewszystkim zasadnym jest przyjęcie tezy za uzasadnioną, iż prawodawca chcąc uregulować zasady przyznawania i wypłaty określonego świadczenia, które co do zasady powinno być realizowane w naturze, zobligowany był do przyjęcia pewnej „fikcji” jego wartości i przyjął, iż na potrzeby danego aktu prawnego, w tym przypadku rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika*, równoważnik pieniężny w danym zakresie odpowiada wartości pieniężnej przysługującej funkcjonariuszowi normy wyżywienia.

Ponadto przesądził, iż ustalone – aktualne wartości pieniężne produktów żywnościowych wchodzących w skład normy zasadniczej i uzupełniającej, określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*, odpowiadają wartości wypłacanego z tego tytułu równoważnika.

Skoro zatem jedynie przyjęte na potrzeby rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie oraz wysokości tego równoważnika* wartości pieniężne produktów żywnościowych wchodzących w skład normy zasadniczej i uzupełniającej, określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. w *sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*, odpowiadają wartości wypłacanego z tego tytułu równoważnika, to z całą pewnością nie należy danych kwestii utożsamiać z rzeczywistymi kosztami żywienia w naturze policjantów, osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia oraz psów służbowych.

Czym innym jest bowiem aktualny koszt produktów żywnościowych a czym innym jest koszt żywienia w naturze policjantów, osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia oraz psów służbowych, w tym także koszt przyrządzenia posiłku ponoszony przez jednostkę Policji (tzw. marża).

Mając na uwadze powyższe, a także w związku z tym, iż decyzja Nr 2/08 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 2008 r. w *sprawie określania wartości pieniężnych norm wyżywienia oraz sposobu ich stosowania dla strażaków Państwowej Straży Pożarnej, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu*, zmieniona decyzją nr 1/11 z dnia 4 października 2011 r. nie obowiązuje, słuszną wydaje się koncepcja zasadności stosowania zasad ogólnych wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) i ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843) dla określania kryteriów dla prowadzonych postępowań o zamówienie na żywienie policjantów w naturze. Za dopuszczalne należy zatem uznać także stosowanie w drodze analogii rozwiązań stosowanych do żywienia pracowników wynikających z przepisów BHP, jeśli nie pozostają one w sprzeczności z regulacjami prawnymi obowiązującymi w danym aspekcie.

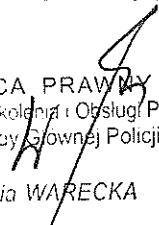
Odnosząc się natomiast do kwestii możliwości „wydania regulacji wewnętrznych” *de facto* zastępujących wymienioną powyżej decyzję Nr 2/08 Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 2008 r. wskazać należy, iż brak podstawy prawnej w obowiązujących przepisach prawa wyklucza możliwość procedowania w danym aspekcie. Sam natomiast przepis art. 5 ust. 2 ustawy *o Policji* wydaje się być regulacją zbyt ogólną, aby możliwym byłoby wydanie przez Komendanta Głównego Policji stosownego aktu wyłącznie w oparciu o jego treść.

Należy także zauważyć, iż w chwili obecnej procedowany jest *Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych* (Numer projektu UD66), który zakłada wprowadzenie kompleksowych rozwiązań związanych z przysługującym funkcjonariuszom wyżywieniem w naturze oraz świadczeniem

pieniężnym w zamian za wyżywienie, w tym także dotyczących przypadku braku możliwości zapewnienia policjantom wyżywienia w naturze w jednostkach organizacyjnych Policji, a w szczególności, iż w takiej sytuacji wysokość środków finansowych przeznaczonych na przygotowanie wyżywienia może być podwyższona o połowę.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia, „czy w przypadku przyjęcia wartości pieniężnych norm wyżywienia na poziomie wysokości równoważnika pieniężnego w zamian za wyżywienie, należy dokonywać wyrównań należnych świadczeń, począwszy od dnia 1 stycznia 2020 r.” udzielić należy odpowiedzi negatywnej. Zapewnienie bowiem w naturze wyżywienia policjantom, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2002 r. *w sprawie przypadków otrzymywania przez policjanta wyżywienia oraz norm tego wyżywienia*, wyklucza możliwość wypłaty z tego tytułu równoważnika (lub jak w pytaniu jego części), który przysługuje wyłącznie w sytuacji, jeśli funkcjonariusz nie korzysta z wyżywienia przysługującego mu w naturze.

RADCA PRAWNY
Biura Kadr, Szkoleń i Obsługi Prawnej
Komendy Głównej Policji


Oliwia WARECKA