



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 25.11.2004 r.

36671

RPO-437219-IX-905/03/WK

Pan
Ryszard Kalisz
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

Zwróciła się do mnie Krajowa Sekcja Pożarnictwa NSZZ „Solidarność” w sprawie wymiaru czasu służby funkcjonariuszy pożarnictwa oraz wysokości urlopu wypoczynkowego strażaków. Problem ten łącznie z niezrealizowanymi przez Rząd od 1995 r. obietnicami zrównania uposażeń funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej z uposażeniami policjantów podnoszony był także w trakcie wizytacji pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w placówkach tej formacji.

Przepis art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. - Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230 z późn. zm.) określa że, czas pełnienia służby strażaka jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 82, poz. 530 z późn. zm.), zmianowy rozkład czasu służby polega na pozostawaniu w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej na zmiany liczące 24 godziny, po których przysługuje 48 godzin wolnych od służby, po dziewięciu zaś kolejnych faktycznie pełnionych służbach przysługują dodatkowe 24 godziny wolne zamiast dziesiątej służby. Przyjęcie takich rozwiązań powoduje, że czas pełnienia służby przez strażaków systemu zmianowego wynosi od 216

do 232 godzin miesięcznie. Niniejszy przepis został zaskarżony przez Krajową Sekcję Pożarnictwa w Rybniku NSZZ „Solidarność” do Trybunału

Konstytucyjnego, który wyrokiem z dnia 12 maja 1998 r. sygn. akt U. 17/97 stwierdził, iż § 2 ust. 1 rozporządzenia jest zgodny z art. 66 ust. 2, art. 32 oraz art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Pomimo takiego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego istnieją wątpliwości prawne w kwestii prawidłowego zrealizowania przez ustawodawcę postulatu zupełności systemu prawnego. Jak bowiem wynika z art. 66 ust. 2 Konstytucji, pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Tymczasem w cytowanym art. 35 wyżej powoływanej ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie został zamieszczony zapis o maksymalnej normie czasu służby strażaków. Na wyżej powoływanej rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym „przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przyznał, że ze względu na treść art. 66 ust. 2 Konstytucji RP będzie konieczna nowelizacja ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, a zwłaszcza jej art. 35 i jak sądzi, prace w tym zakresie zostaną podjęte po rozprawie w tej sprawie”. Tak istniejący stan prawny spowodował, że „rozpatrując zarzuty wniesione przez wnioskodawcę Trybunał Konstytucyjny wyszedł przede wszystkim z podstawowych dla kontroli konstytucyjności założeń, a mianowicie domniemania konstytucyjności ustaw i racjonalności działania ustawodawcy oraz związanego z tym ostatnim postulatu zupełności systemu prawnego. Jeżeli więc konstytucja nakazuje określenie maksymalnych norm czasu pracy w ustawie, natomiast właściwa dla danych stosunków ustawa, w tym wypadku ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, nie zawiera takiej regulacji, to może się zrodzić wątpliwość, czy nie występuje tu luka prawna etyczna. W takim jednak wypadku w doktrynie przyjmuje się możliwość usunięcia luki w drodze analogii. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że mimo odrębności stosunku administracyjnego, przy braku określenia w ustawie o Straży Pożarnej maksymalnych norm czasu pracy, wątpliwość w tym zakresie można wyjaśnić w drodze analogii przez odwołanie się do odpowiednich przepisów kodeksu pracy, te zawierają bowiem określenie takich norm. Odpowiednie zastosowanie tych przepisów do strażaków znajduje swoje oparcie w domniemaniu konstytucyjności ustaw i racjonalności działania ustawodawcy oraz zupełności systemu prawnego. Zauważyć należy, że w doktrynie dopuszcza się w stosunkach służbowych stosowanie przepisów prawa pracy nie na podstawie art. 5 kp, a „jedynie per analogiam” (por T. Zieliński, Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej, [w:] Pracownicy administracji w PRL, red. J. Łętowski, Ossolineum 1986 r., s. 140-141). Skoro więc art. 35 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie określa maksymalnych norm czasu pracy strażaków, a zgodnie z konstytucją nie może tego czynić rozporządzenie, należy w tym zakresie stosować odpowiednio przepisy dotyczące wymiaru czasu pracy zawarte w dziale VI kodeksu pracy. Odnosi się to zwłaszcza do art. 129 kp, zgodnie z

którym czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie przekraczającym trzech miesięcy". Biorąc pod uwagę normy czasu pracy i dyżurów określonych w kodeksie pracy Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej jest zgodny z podnoszonymi wzorcami konstytucyjnymi. Fakt ten nie może jednak powodować, że kierowany przez Pana Ministra resort powstrzymuje się już od siedmiu lat (wbrew złożonym wcześniej obietnicom i żądaniom związków zawodowych) od wprowadzenia odpowiedniego zapisu o maksymalnym czasie służby w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej. Zamieszczenie tej regulacji spowodowałoby likwidację istniejącej luki etycznej i dostosowanie ustawy do przepisów konstytucyjnych. Ponadto w ocenie wnioskodawcy obecnie funkcjonujący przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej jest sprzeczny z art. 136 Traktatu o Unii Europejskiej, Dyrektywami Unii Europejskiej nr 93/104/WE z 23 listopada 1993 r. i nr 2003/88/WE z 4 listopada 2003 r. oraz wykładnią Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w sprawach C-303/98 i C-151/02. Zdaniem przedstawicieli związków zawodowych, od dnia 1.05.2004 r. (tj. terminu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej) do dnia 1.10.2004 r. ilość wypracowanych przez 21 tyś. strażaków pełniących służbę w systemie zmianowym osiągnęła liczbę 3 240 000 nadgodzin, za które nie otrzymali stosownego wynagrodzenia. Co miesiąc liczba ta będzie wzrastała o dalsze 800 000 godzin. W ocenie związku zawodowego, dotychczasowe działania zmierzające do wprowadzenia nowych regulacji i rozwiązań w omawianym zakresie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji mają charakter pozorny i nastawione są na odwlekanie odpowiednich rozstrzygnięć w czasie.

Kolejną kwestią podnoszoną przez funkcjonariuszy PSP jest sprawa wysokości urlopu wypoczynkowego funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej. Przepis art. 71 ust. 2 wyżej powoływanej ustawy o PSP określa, że strażakowi przysługuje prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni kalendarzowych, w tym 4 dni ustawowo wolne od pracy. Zdaniem zainteresowanych, wymiar tego urlopu narusza konstytucyjną zasadę równości, gdyż do urlopu wypoczynkowego strażaków wliczane są soboty, niedziele i inne święta. Powoduje to, że wymiar urlopu strażaków jest niższy o około 6 dni od urlopu pracowniczego w zależności od sposobu jego realizacji. W ich ocenie, pomimo czynionych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego PSP obietnic dotyczących nowelizacji tego zagadnienia do dnia dzisiejszego nie dokonano zmiany przepisów.

Następnym zagadnieniem budzącym największe emocje strażaków PSP jest kwestia otrzymywania najniższego uposażenia w porównaniu z funkcjonariuszami innych służb mundurowych. Z informacji uzyskanych od strażaków wynika, że na skutek akcji protestacyjnych funkcjonariuszy służb mundurowych zawarte zostało porozumienie z dnia 12.04.1999 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Krajową Sekcją

Pożarnictwa NSZZ „Solidarność”, Związkiem Zawodowym Strażaków „Florian” i NSZZ Pracowników Pożarnictwa w kwestii programu stopniowego równania poziomu uposażeń funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej do poziomu uposażeń funkcjonariuszy Policji. Porozumienie przewidywało, że poziom uposażeń strażaków PSP w 2002 r. miał wynieść 100% poziomu uposażeń funkcjonariuszy Policji. Porozumienie to nie zostało zrealizowane i nie wiadomo na jakim etapie uzgodnień znajduje się ono w chwili obecnej. W ocenie zainteresowanych porozumień tych było kilka i za każdym razem zawierane były one przez stronę rządową ze względów politycznych w celu uspokojenia napiętej sytuacji społecznej.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. - Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o zapoznanie się z przedstawionymi problemami oraz zajęcie stanowiska w kwestii możliwości wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, a także realizacji porozumień postulatów płacowych tej grupy funkcjonariuszy. Będę wdzięczny za w miarę szybkie udzielenie odpowiedzi.

Z wyrazami szacunku

/-/