



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-643170-IX-9005/10/TO

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 19.04.2010 r.

Pan
Jerzy MILLER

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Wzajemny Respekt Ministrowie

Uprzejmie informuję, iż w dniu 22 marca br. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Porównując rozwiązania dotyczące procesu rekrutacyjnego przyjęte w Policji z pragmatykami służbowymi innych formacji Rzecznik doszedł do wniosku, iż ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.) nie zawiera przepisów dotyczących zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku osób ubiegających się o przyjęcie do służby przygotowawczej w Państwowej Straży Pożarnej.

Odnosząc się do postępowania kwalifikacyjnego do służby w Państwowej Straży Pożarnej pragnę zauważyć, iż zasady jego prowadzenia zostały sformułowane w piśmie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 16 grudnia 2005 r. (BK-I-100/63/05), a następnie doprecyzowane w piśmie Dyrektora Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej PSP z dnia 1 lutego 2006 r. (BK-I-100/2/06).

Wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Przepis ten traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1). Może on być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Każdy

podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał zakres podmiotowy aktu wewnętrznego. W żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt (wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 25/99, 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02). Z treści zd. 2 art. 93 ust. 2 Konstytucji wynika, że źródła prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Należy podkreślić, że pomimo usytuowania tego przepisu w bezpośrednim następstwie unormowania dotyczącego jednej tylko z form prawa wewnętrznego, tzn. zarządzeń, uznać należy, że wyrażone w nim zastrzeżenie odnosi się do wszelkich form prawotwórstwa o charakterze wewnętrznym. Ponadto, użyty w nim termin decyzja winien być rozumiany szeroko, oznacza bowiem każdy indywidualny akt prawny, kształtujący sytuację obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Żadna tak rozumiana „decyzja” nie może być wydana na podstawie przepisu prawa o charakterze wewnętrznym obowiązującym (wyrok z 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03). System aktów prawa wewnętrznego ma charakter otwarty. Jego trzon stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, a nawet aktów inaczej nazwanych, ale odpowiadających charakterystyce aktu wewnętrznego.

Przedmiotowe pisma, będące niewątpliwie aktami o charakterze wewnętrznym odnoszą się do podmiotów niezwiązanych organizacyjnie z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej, przy czym pragmatyka służbowa nie zawiera żadnego upoważnienia do określenia procedury postępowania kwalifikacyjnego wobec osób ubiegających się o przyjęcie do służby przygotowawczej. Formułowanie w drodze aktów wewnętrznych zasad postępowania kwalifikacyjnego narusza zatem normę wynikającą z treści art. 93 Konstytucji.

Ponadto należy zauważyć, że stosunek służbowy funkcjonariuszy mundurowych jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu są decyzjami administracyjnymi, wydawanymi w wyniku postępowania administracyjnego. To znaczy, że służba funkcjonariuszy mundurowych ma charakter stosunku publicznoprawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, iż „artykuł 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych (...) ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby" (wyrok o sygn. akt K 36/00, powtarzający częściowo tezy wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K. 28/97).

W przypadku kandydatów do służby w Państwowej Straży Pożarnej postępowanie kwalifikacyjne do służby przygotowawczej określone zostało w drodze aktów wewnętrznych. Przełożonym właściwym w sprawach postępowania kwalifikacyjnego przyznano możliwość m.in. rozszerzania gratyfikacji posiadanego wykształcenia, modyfikowania testów sprawnościowych czy też wprowadzania dodatkowych kryteriów - w zależności od potrzeb. Takie rozwiązanie narusza określoną w art. 60 Konstytucji zasadę dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy prawodawczej w celu zmiany opisanego wyżej stanu rzeczy.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika o zajętym stanowisku, względnie podjętych decyzjach.

Z poważaniem

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk