



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, *25. V. 2011.*

RPO-646286-III/10/LN

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

Pan
Jerzy Miller
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do bezpośredniego spotkania w dniu 16 bm., pragnę przedstawić Panu Ministrowi szersze uwagi, dotyczące braku zgodności niektórych przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 78 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie pełnienia służby przez Strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 266, poz. 2247 ze zm.) z prawem unijnym, a mianowicie dyrektywą 2003/88 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. U. UE z 2003 r., L 299, s. 9-19, polskie wyd. specj. Dz. U. UE rozdz. 5, t. 4, s. 38).

Co prawda odesłanie do dyrektywy o czasie pracy zawarte jest tylko w kodeksie pracy (do poprzednio obowiązującej dyrektywy 93/104), a strona polska w wykazie przepisów krajowych, których teksty zostały przekazane przez państwa członkowskie w sprawie dyrektywy 2003/88 nie wykazała ustawy o PSP jako aktu implementującego tą dyrektywę, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że funkcjonariusz PSP zyskuje status pracownika w rozumieniu dyrektywy o czasie pracy, choć w dalszym ciągu jest zatrudniony w oparciu o stosunek służbowy, gdzie podstawą jego nawiązania jest mianowanie (art. 31 ustawy o PSP).

W wyroku w sprawie *Dellas*¹ Europejski Trybunał Sprawiedliwości zauważa: państwa członkowskie nie mogą określać jednostronnie zakresu tych właśnie pojęć (chodzi o czas pracy oraz czas odpoczynku), jak również innych przepisów dyrektywy 93/104, poddając jakimkolwiek warunkom lub ograniczeniom stosowanie przyznanego pracownikom na podstawie tej dyrektywy prawa do tego, by okresy pracy i - współzależnie

¹ Wyrok ETS w sprawie C-14/04, *Abdelkader Dellas and Others p. Premier ministre and Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarite*, ECR [2005] I-10253, pkt. 45.

- okresy odpoczynku były należycie uwzględniane. Użyte w cytowanym wyroku sformułowanie sugeruje, że nie tylko pojęcia wyznaczające zakres przedmiotowy stosowania dyrektywy mają autonomiczne znaczenie. Ten sam walor zachowują także inne przepisy, które mogą wpłynąć na jej skuteczność. Dotyczy to zatem tych przepisów, które wyznaczają zakres podmiotowy dyrektywy. W tych warunkach pracownik odnosi się do osób zatrudnionych niezależnie od podstawy zatrudnienia w prawie krajowym a także od tego, czy zatrudnienie jest uregulowane przez krajowe przepisy prawa publicznego (administracyjnego) czy prywatnego (prawo pracy). Dyrektywę stosuje się do wszystkich sektorów działalności, tj. publicznej i prywatnej. Inna interpretacja mogłaby prowadzić do zupełnych paradoksów, kiedy to wdrożonymi przepisami dyrektywy związani byłiby pracodawcy prywatni, zaś pracodawcy sektora publicznego znajdujące się pod kontrolą państwa już nie i to w sytuacji, kiedy obowiązki implementacyjne spoczywają bezpośrednio na państwie. Dalej Trybunał konkluduje: Jakakolwiek inna wykładnia unicestwiłaby skuteczność (effet utile) tej dyrektywy i zaprzeczająca jej celowi, jakim jest gwarancja skutecznej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez minimalne wymagania.²

Dyrektywa wyraźnie wprowadza dwie rozłączne kategorie czas pracy i czas odpoczynku, które są istotne dla właściwej organizacji pracy. Obie te normy mają określone wartości w wymiarze dobowym oraz tygodniowym jak też odpowiednie i dodam różne okresy rozliczeniowe. Podkreślić należy, że dla dobowego 11-godzinnego odpoczynku w ciągu 24 godzin nie ma żadnego okresu rozliczeniowego (por. art. 3 dyrektywy), co sprawia, że jest to norma niemalże bezwzględnie wiążąca. Faktem jest, że służba PSP może zostać podporządkowana pod kategorię odstępstw z art. 17 ust. 3, które obejmują odstępstwa od norm ochronnych zawartych w art. 3, 4, 5, 8 oraz art. 16 dyrektywy. Może zatem zostać wprowadzony system opisany w art. 35 ustawy o PSP nazwany przez ustawodawcę systemem zmianowym obejmującym stanowiska, na których wykonywanie zadań wymaga zachowania ciągłości służby. Art. 17 dyrektywy przewiduje bowiem dla takich przypadków odstępstwa w postaci odpowiedniego rodzaju rozkładów czasu pracy, w których może być naruszona norma 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku w ciągu 24 godzin, jak i norma tygodniowego odpoczynku wynosząca 35 godzin (11+24) tygodniowego odpoczynku. Jednakże przy tak ukształtowanym systemie naruszenie odpoczynku w jednej dobie powinno zostać natychmiast zrekompensowane w następnej dobie pracowniczej czyli w ciągu następnych 24 godzin, w której również pracownik nabywa prawo do 11 godzin odpoczynku. Rozwiązanie powyższe wynika z faktu, że dla dobowego odpoczynku nie ma żadnych okresów rozliczeniowych. Z kolei w przypadku normy tygodniowego odpoczynku może ona wynieść tylko 24 godziny (art. 5 dyrektywy), jeśli uzasadniają to warunki obiektywne, techniczne lub organizacji pracy. Natomiast okres

² Wyrok ETS w sprawie C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel p. Norbert Jaeger*, ECR [2003] I-08389, pkt 59, 70 i 82, jak również ww. wyrok w sprawie *Pfeiffer (C-397/01)* i m., pkt. 99.

bilansowania dla tej normy nie może przekroczyć 14 dni i to tylko w tym przypadku, kiedy zgodnie z dyspozycją art. 16 dyrektywy, państwa członkowskie tak ustanowią.

Odnosząc te rozważania do systemu polskiego ustawodawca powinien taką możliwość wyraźnie przewidzieć, wyznaczając odpowiednie okresy na równoważenie odpoczynku. Tymczasem pojęcia dobowego i tygodniowego odpoczynku w ustawie ani w rozporządzeniu nie występują. Tylko w art. 35 ust. 7 ustawodawca nawiązuje do czasu wolnego stwierdzając, że: „W ramach codziennego rozkładu czasu służby strażak może być wyznaczony do pełnienia, w dowolnym czasie, dyżuru trwającego nie dłużej niż 24 godziny, po których następująco najmniej 24 godziny wolne od służby.”

Ustawa wprowadza zbyt szeroki zakres wyjątków powołując się na tak nieprecyzyjne przesłanki jak potrzeby służby. Przy niedoborach kadrowych sytuacje braku zapewnienia odpowiedniego czasu odpoczynku mogą występować w dużej skali. Ponadto ustawa wprowadza dla wszystkich kategorii jeden okres rozliczeniowy 6 miesięcy (art. 35 ust. 1). W ten sposób ustawodawca dopuszcza sytuacje, w których dochodzi do natężenia pracy w jednym przedziale okresu rozliczeniowego i komasowanie czasu wolnego w drugim przedziale okresu rozliczeniowego. Na poparcie tych zastrzeżeń wskazać można ukształtowanie normy § 10 rozporządzenia. Stanowi ona o możliwości wykorzystania czasu wolnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu.

Należy podkreślić, że stan prawny, który umożliwia organizację pracy charakteryzującą się nierównomiernym rozłożeniem czasu pracy i odpoczynku ze wspólnym dla tych kategorii okresem rozliczeniowym jest klasycznym przykładem braku zapewnienia efektywności przepisom dyrektywy. Na ten aspekt wad systemów prawnych zwrócono uwagę w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2008,1 PZP 11/07³. Sąd Najwyższy nawiązał do rozważań TS ze sprawy Jaeger. W sprawie Jaeger podkreślono znaczenie unormowań dyrektywy i prewencyjny ich charakter w postaci zmniejszenia, na ile to tylko możliwe, kumulowania okresów pracy bez stosowania koniecznych okresów odpoczynku⁴, przy czym - zdaniem Trybunału - okresy odpoczynku muszą przypadać bezpośrednio po okresach pracy, których wyrównaniu one służą w celu zapobieżenia przemęczeniu i przeciążeniu pracownika w następstwie kumulacji następujących po sobie okresów pracy⁵.

Ponadto stosowanie specyficznych rozkładów czasu pracy mieszczących się w katalogu wyjątków, o których mowa w art. 17 ust. 3 dyrektywy dotyczy jedynie odstępstw z art. 3, 4, 5, 8 dyrektywy. W katalogu wyjątków, które można uwzględnić w rozkładzie czasu pracy (służby) nie ma możliwości jednoczesnego przekroczenia art. 6

³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2008,1 PZP 11/07, OSNP 2008/17-18/249.

⁴ Sprawa C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel p. Norbert Jaeger*, ECR [2003] I-08389, pkt 92.

⁵ Sprawa C-151/02, *Landeshauptstadt Kiel p. Norbert Jaeger*, ECR [2003] I-08389, pkt 94.

ust. 2 dyrektywy, a więc przekroczenia normy 48 godzin pracy. Intencja ustawodawcy unijnego jest tu oczywista. Zmierza ona do zapobieżenia jednoczesnemu przekraczaniu wszystkich norm granicznych, a więc czasu odpoczynku i czasu pracy jednocześnie. Tymczasem ustawa o PSP pozwala na przedłużenie czasu służby strażaka do 48 godzin tygodniowo, w okresie rozliczeniowym jeśli tylko jest to uzasadnione potrzebami służby i to niezależnie od rozkładu czasu służby (art. 35 ust. 9).

Niezgodnie z linią orzeczniczą TS ustawa ukształtowała okoliczności, kiedy dopuszcza się przekroczenie wszystkich norm granicznych (odpoczynku oraz pracy) bez zgody funkcjonariusza. W postanowieniu w sprawie Leiter TS uznał, że przekroczenie art. 6 ust. 2 dyrektywy i 48 godzin pracy w tygodniu jest możliwe tylko w okolicznościach o takiej sile i skali, że cel w postaci zapewnienia prawidłowego funkcjonowania służb niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, jakim jest porządek, zdrowie i bezpieczeństwo publiczne, musi tymczasowo przeważać nad celem polegającym na zagwarantowaniu bezpieczeństwa i zdrowia pracowników przypisanych do ekip interwencyjnych i ratowniczych.

Tymczasem ustawa zezwala na przekroczenia normy łącznie tygodniowej już na etapie „*podwyższonej gotowości operacyjnej*”. Na gruncie prawa wspólnotowego „*sytuacje wyjątkowe*” wiążą się okolicznościami ekstremalnymi w postaci katastrof naturalnych lub technologicznych, zamachów, wypadków o większej skali czy innych zdarzeń tego rodzaju, których ciężar i rozmiar wymaga podjęcia niezbędnych środków dla obrony życia, zdrowia, a także bezpieczeństwa zbiorowości i których prawidłowa realizacja byłaby zagrożona, gdyby wszystkie reguły sformułowane w dyrektywach 89/391 oraz 93/104 musiały być przestrzegane. Ponadto uszczuplenie czasu odpoczynku w tygodniu rekompensuje się strażakom w tym samym okresie rozliczeniowym co czas służby, zaś środki podjęte przez ustawodawcę krajowego wcale nie sprowadzają się do niezbędnego minimum i tego, co jest absolutnie niezbędne do ochrony interesu publicznego⁶.

Zdecydowanie za długie są okresy wyrównania przedłużonego okresu pracy aż do 6 miesięcy. Dyrektywa tymczasem wprowadza w przypadku przedłużenia normy łącznie tygodniowej maksymalny okres 4 miesięcy (art. 16 pkt b).

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w przedstawionej sprawie.

⁶ Połączone sprawy: Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Stüb (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) i Matthias Döbele (C-403/01) v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, ECR [2004] I-08835, pkt 54.