

KANCELARIA ADWOKACKA
Adw. Anna Kwiatkowska - Krzyżak

Ul. Stawowa 6/13, 50 – 018 Wrocław, tel. 660-596-350


Wrocław, dnia 26 lutego 2021 roku

Opinia prawna

Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów woj. Dolnośląskiego z siedzibą we Wrocławiu, zwrócił się z prośbą o odniesienie się do stanowiska Komendanta Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu w następującej sprawie:

policjant, po odbyciu służby (8 lub 12 godzinnej) przewidzianej w grafiku albo dyżuru domowego tego samego dnia zostaje ponownie wezwany do służby, z uwagi na ogłoszony alarm, szkolenie, testy sprawnościowe szkolenie strzeleckie, odprawę, itp. , albo też odwrotnie – służba planowo rozpoczyna się po uprzednim stawieniu się na wezwanie w związku z w/w sytuacjami. Powstaje pytanie jaka przysługuje mu przerwa do czasu kolejnej służby i od którego momentu jest liczony czas wolny – od momentu zakończenia służby zgodnie z grafikiem, czy od momentu zakończenia czynności związanych z alarmem/ szkoleniem, itp.

Komendant Wojewódzkiej Policji wskazał, że niewątpliwie powyższe sytuację pozostają w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych przez policjanta. W ocenie Komendanta obowiązujące przepisy prawne nie przewidują jednak, aby w związku z takimi dodatkowymi zajęciami służbowymi (wykonywanymi po lub przed planowaną służbą) policjantowi przysługiwała jakakolwiek przerwa do czasu rozpoczęcia kolejnej służby. Komendant wskazał w szczególności, że § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 września 2020 roku w sprawie czasu służby policjantów (Dz. U. Z 2020 poz. 1574) reguluje zasady planowania służb w systemie zmianowym i reguluje wymiar czasu wolnego, przysługującego w określonych tam przypadkach a nie sytuacji nagłych skutkujących dodatkowymi wezwaniami policjantów do wykonywania zadań służbowych. Według Komendanta powyższe sytuacje, jako wykonywanie obowiązków służbowych, powinny być oceniane pod kątem zgodności z normą czasu służby, określoną w art. 33 ustawy o Policji w przyjętym okresie rozliczeniowym. W razie, jeśli skutkować będą przekroczeniem tej normy, to policjantowi przysługuje czas wolny od służby w tym samym wymiarze w okresie rozliczeniowym, albo po zakończeniu okresu rozliczeniowego rekompensata pieniężna.

Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów woj. dolnośląskiego	
wpl.	02 -03- 2021
L. dz.	224/VII/21
	podpis..... 

Analiza stanu prawnego:

W ustawie o Policji nie zdefiniowano czasu służby, co sprawia, że w praktyce powstaje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Podstawowym unormowaniem czasu służby policjantów jest przepis art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. nr 7, poz. 58 z późn. zm.). Zgodnie z tym zapisem czas pełnienia służby policjanta jest określony wymiarem jego obowiązków z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Ustawodawca wprowadził jednocześnie tygodniowe normy czasu służby (40-godzinny tydzień służby), przyznając prawo do czasu wolnego od służby w tym samym wymiarze, w razie przekroczenia tych norm (ust. 2 i 3 art. 33). Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, zadania służbowe policjanta powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby w 6-miesięcznym okresie rozliczeniowym. Ustawodawca w art. 33 ust. 3 i 5 *expressis verbis* stwierdza, że służba trwająca czterdzieści godzin w tygodniu jest normą. Pierwszy ze wskazanych przepisów stanowi, że za czas służby przekraczający określoną w ustępie drugim art. 33 ustawy normę, policjantowi udziela się czasu wolnego albo może być mu przyznana rekompensata pieniężna. Z kolei w art. 33 ust. 5 określony został maksymalny limit godzin, za które może być przyznana rekompensata, w odniesieniu do normy wynikającej z art. 33 ust. 2.

Prawidłowe określenie czasu służby jest konieczne dla realizacji konstytucyjnej gwarancji prawa do wypoczynku. Jak stanowi art. 66 ust 2 Konstytucji RP pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. Prawo do odpoczynku kwalifikuje się jako prawo człowieka – prawo z kategorii praw socjalno-ekonomicznokulturalnych. w tym miejscu wskazać należy, że pojęcie "pracownika" występujące w ustawie zasadniczej nie jest pojęciem tożsamym z definicją wyrażoną w art. 2 k.p., tj. nie ogranicza się do pracowników świadczących pracę w ramach stosunku pracy, lecz do ludzi pracujących w ogóle. Wykładnia językowa art. 66 ust. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że prawo do wypoczynku przysługuje jedynie pracownikom, czyli osobom wykonującym pracę w ramach stosunku pracy na podstawie tytułów, o których mowa w art. 2 kodeksu pracy. *A contrario* można byłoby uznać, że prawo do wypoczynku w ujęciu konstytucyjnym nie przysługuje funkcjonariuszom służb mundurowych. Wydaje się jednak, że zawężenie prawa do wypoczynku wyłącznie do pracowników jest niedopuszczalne. **Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że czas pracy (służby) ściśle wiąże się z higieną pracy, a skoro każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, to prawo to przysługuje również funkcjonariuszom. Higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Takim czynnikiem jest zmęczenie i wyczerpanie sił organizmu człowieka, któremu nie zostało zapewnione prawo do wypoczynku.** Nadmierne obciążenie pracą nie służy również w długookresowej perspektywie pracodawcy: pracownik zmęczony z biegiem czasu staje się mniej wydajny.

administracyjnoprawny, co do którego możliwość stosowania innych przepisów istnieje tylko w zakresie wyraźnie wynikającym z ustawy. Reasumując, w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania reguła wyrażona w art. 5 k.p., w myśl której jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu pracy stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Możliwość sięgnięcia do Kodeksu pracy istnieje tylko w tych przypadkach, w których przepis szczególny wprost to dopuszcza.

W świetle powyższego wydaje się, że o ile niezasadnione jest poszukiwanie rozwiązań w oparciu o konstrukcje prawa pracy, to w konsekwencji stwierdzonej luki dopuszczalnym staje się sięgnięcie do innych pragmatyk służbowych normujących zatrudnienie funkcjonariuszy służb mundurowych (*vide* dr Mariusz Wieczorek „Wybrane aspekty czasu służby policjantów”). Najbardziej wyczerpująca regulacja dotycząca czasu służby funkcjonariuszy służb mundurowych została zawarta w ustawie z dnia 10 kwietnia 2012 r. o Służbie Więziennej.

Konieczne jest przywołanie art. 127 ustawy o Służbie Więziennej.

Art. 127. [Prawo do nieprzerwanego dobowego odpoczynku]

- 1. Funkcjonariuszowi przysługuje w każdej dobie prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku, z zastrzeżeniem ust. 3.**
2. Przepis ust. 1 nie dotyczy:
 - 1) kierowników jednostek organizacyjnych i ich zastępców;
 - 2) przypadków konieczności wprowadzenia wzmocnionego systemu ochrony, sił wsparcia, odwołu oraz prowadzenia działań związanych z zapobieganiem klęskom żywiołowym lub likwidacją ich skutków.
- 3. W przypadkach określonych w ust. 2 pkt 2 funkcjonariuszowi przysługuje równoważny okres odpoczynku, którego należy udzielić bezpośrednio po pełnieniu służby powodującym naruszenie okresu odpoczynku.**

Wobec luki w prawie regulującym stosunki służbowe policjantów zasadnym jawi się zastosowanie *per analogiam* norm przyjętych wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych, w tym przypadku służby więziennej.

Wnioski

Ustawa o Policji w zakresie dotyczącym czasu pracy stanowi uregulowanie niepełne. Ustawodawca całkowicie pomija kwestie związane z przypadkami wezwania funkcjonariuszy do służby w nagłych sytuacjach. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z brakiem regulacji, która stanowiłaby dla funkcjonariusza gwarancję do wypoczynku, w przypadku

Poczynione uwagi zachowują swoją aktualność wobec policjantów: funkcjonariusz przemęczony jest z reguły bardziej zagrożony wspomnianymi ryzykami niż pracownik, jako że często pełni służbę w warunkach wymagających zwiększonego, w porównaniu do pracownika, wysiłku psychofizycznego.

Artykuł 66 Konstytucji odsyła do ustawy określenie treści praw uregulowanych w tym przepisie oraz sposobu ich realizacji. Zadaniem ustawodawcy jest również doprecyzowanie obowiązków pracodawcy oraz stworzenie skutecznego mechanizmu ich egzekwowania. W aspekcie materialnym komentowany przepis zobowiązuje do nadania przepisom ustawowym takiego kształtu, by możliwa była realizacja prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku. Niestety ustawodawca nie zapewnił funkcjonariuszom policji ochrony konstytucyjnego prawa do wypoczynku.

Ustawa o Policji zawiera jedynie podstawowe pojęcia dotyczące czasu pracy policjantów, albowiem jak wynika z ust. 6 art. 33 ustawy o Policji, normodawca doprecyzowanie terminów związanych z służbą w Policji przewidział w rozporządzeniu. W tym miejscu wskazać należy, że rozporządzenie w sprawie rozkładu służby policjantów przewiduje trzy rozkłady czasu służby: podstawowy, zmianowy oraz indywidualny. Niezależnie od rozkładu czasu służby, nie powinna ona przekraczać normy określonej w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji. Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia zmianowy rozkład służby wprowadza się na stanowiskach służbowych, na których wymaga się pełnienia służby w systemie zmianowym lub w sposób ciągły. Policjant w zmianowym rozkładzie czasu służby pełni ją na zmiany trwające po 8 godzin, przy czym w szczególnie uzasadnionych przypadkach przełożony może wprowadzić pełnienie służby na zmiany trwające po 12 godzin na dobę. Po służbie na zmianie trwającej 8 godzin policjantowi udziela się co najmniej 11 godzin czasu wolnego. Z kolei w razie zmiany trwającej 12 godzin, policjant ma prawo do odpoczynku wynoszącego co najmniej 24 godziny, a jeśli pełnił służbę w porze nocnej, do odpoczynku trwającego 48 godzin. Rozporządzenie nie reguluje kwestii związanej z odpoczynkiem policjanta po wezwaniu na nagłą interwencję pomiędzy pełnionymi służbami.

Wobec braku stosownych regulacji zarówno w pragmatyku służbowym jakim jest ustawa o Policji, jaki i w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasu służby policjantów, koniecznym jest zapewnienie konstytucyjnego prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz prawa do wypoczynku w oparciu o inne regulacje prawne.

Stosunki służbowe, w których pozostają funkcjonariusze Policji mają walor spraw administracyjnych. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że policjant nie jest pracownikiem w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a stosunek służbowy policjanta jest stosunkiem administracyjnym. A zatem stosunek służbowy policjantów ma charakter

naruszenia 11, 24 lub 48 godzinnego okresu przerw pomiędzy służbami. Powołanie się przez Komendanta Wojewódzkiego Policji na ogólne normy wynikające z art. 33 ust. 2 ustawy o Policji jest niewystarczające dla rozwiązania problemu naruszenia konstytucyjnych praw funkcjonariuszy do wypoczynku. Na skutek braku regulacji ustawowych przerwa pomiędzy służbami staje się fikcją, w konsekwencji dochodzi do sytuacji, w których służbę odbywają osoby przemęczone, które nie miały możliwości regeneracji sił w minimalnym przedziale czasowym określonym rozporządzeniem.

W ocenie opiniującej funkcjonariusz nie może mieć naruszonej dobowej normy odpoczynku. Wezwanie funkcjonariusza przed rozpoczęciem służby nie jest niedopuszczalne, konieczne jest jednak ustalenie czy pomiędzy nagłym wezwaniem policjanta do służby z powodu alarmu, szkolenia, itp. a podjęciem przez niego służby zgodnie z grafikiem, zachowano odpowiedni odpoczynek.

W razie stwierdzenia luki w prawie regulującym stosunki służbowe policjantów, w pierwszym rzędzie należy stosować analogie z przepisów prawa w obrębie regulacji stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym przypadku służby więziennej, tym samym policjantowi wezwanemu do służby w czasie dobowego odpoczynku należy udzielić równoważny okres odpoczynku bezpośrednio po pełnieniu służby powodującym jego naruszenie. Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia jasności i pewności prawa pożądane byłoby określenie prawa policjantów do nieprzerwanego dobowego odpoczynku w ustawie.

Adwokat

Anna Kwiatkowska - Krzyżak