



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 15. IX. 2014

III.7050.2.2014.TO

Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa

### Wniosek

#### Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

#### wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności:

1. art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) oraz art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
2. art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.), art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 621 ze zm.), art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 710 ze zm.) oraz art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.) z art. 66 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

W wyniku przeprowadzonej kontroli warunków służby oraz przestrzegania praw i wolności obywatelskich funkcjonariuszy Policji ujawniły się wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (służby) oraz problem realizowania przez funkcjonariuszy Policji - którym powierzono zadania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy – innych czynności służbowych wynikających z ustawy o Policji. Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie zwracał się w niniejszej sprawie do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu dostosowanie obowiązujących regulacji do wymagań konstytucyjnych. Po raz pierwszy uczynił to w wystąpieniu z dnia 15 maja 2012 r. W udzielonej odpowiedzi Minister wskazał m.in. *„(...) należy zgodzić się z konstatacją, że problematyka ta nie jest uregulowana w sposób kompleksowy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Dlatego także, przy okazji podjęcia prac nad szerszą nowelizacją ustaw: o Policji, o Straży Granicznej oraz o Biurze Ochrony Rządu, podjęte zostaną również działania zmierzające do ustawowego uregulowania kwestii związanych z ochroną bezpieczeństwa i zdrowia funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych.”*

Następnie pismem z dnia 18 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych z prośbą o rozważanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany opisanego stanu rzeczy. W udzielonej odpowiedzi<sup>1</sup> Minister podzielając argumentację Rzecznika wskazał m.in. *„(...) iż zostały podjęte działania mające na celu dokonanie zmian obowiązujących przepisów prawa w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (...)”*. Od czasu pierwszej interwencji Rzecznika upłynęły już przeszło dwa lata, a przepisy ustawy o Policji nie uległy zmianie.

Dodatkowo wskazać należy, że warunki, w jakich policjanci pełnią służbę, w szczególności w jednostkach organizacyjnych średniego i niższego stopnia, były przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich w 2012 roku. Przeprowadzono wówczas wizytacje 48 komend powiatowych/miejskich, komisariatów

---

<sup>1</sup> pismo MSW z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. akt BMP-0790-3-8/2013/PS,

oraz posterunków Policji. Rzecznik sformułował<sup>2</sup> wówczas do Ministra Spraw Wewnętrznych wystąpienie, opisujące warunki, w jakich pełnią służbę funkcjonariusze Policji. W tym samym czasie Najwyższa Izba Kontroli przygotowała raport „Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez służby mundurowe – Policję i Straż Graniczną – podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych”<sup>3</sup>, który częściowo pokrywał się z wystąpieniem Rzecznika. W udzielonej odpowiedzi<sup>4</sup> Minister Spraw Wewnętrznych poinformował Rzecznika, że powołany został zespół mający za zadanie przygotowanie i wdrożenie „Programu standaryzacji komend i komisariatów Policji”.

Analiza przepisów ustaw pozostałych służb mundurowych, dotyczących bezpieczeństwa i higieny służby również wywołuje wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją. Dlatego uznałam za konieczne przedstawienie ich do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

### **1. Przedmiot kontroli**

Pierwszą grupę stanowią przepisy ustaw o Policji i o Straży Granicznej upoważniające Komendantów Głównych tych służb do określenia w drodze zarządzenia szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby. Stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 Nr 28, poz. 1687 ze zm.) Komendant Główny Policji określa szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy. Podobnie art. 9 ust. 7 pkt 8 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.) stanowi, że Komendant Główny Straży Granicznej określa (...) szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji Komendant Główny Policji wydał zarządzenie nr 916 z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji (Dz.Urz. KGP Nr 16, poz. 98). Komendant Główny Straży Granicznej szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby określił zarządzeniem nr 66 z dnia

---

<sup>2</sup> pismo z dnia 28 sierpnia 2012 r., sygn. akt RPO-705058-III/12/TO,

<sup>3</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4245,vp,6197.pdf>,

<sup>4</sup> pismo z dnia 10 grudnia 2012 r. sygn. akt BMP-0790-I-21/2012/AD,

30 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG, poz. 85).

Drugą grupę przepisów stanowią blankietowe upoważnienia ustawowe nakładające na Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek określenia warunków bezpieczeństwa i higieny służby. Zgodnie z treścią art. 52 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.) Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej Agencji, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w Agencji. Stosownie do treści art. 56 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 621, poz. 664 ze zm.) Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego Kodeksu pracy, uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w CBA. Podobnie stanowi art. 143 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1404 ze zm.), zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, biorąc pod uwagę charakter wykonywanych zadań przez funkcjonariuszy oraz miejsce i czas pełnienia służby oraz art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104, poz. 710 ze zm.), zgodnie z którym Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW, warunki

bezpieczeństwa i higieny służby oraz zakres, w jakim do tych warunków mają zastosowanie przepisy działu dziesiątego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), uwzględniając szczególny charakter służby, zagrożenia występujące na niektórych stanowiskach służbowych lub podczas wykonywania niektórych zadań służbowych oraz obowiązki spoczywające na funkcjonariuszach oraz ich przełożonych w zakresie zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla życia lub zdrowia, a także uwzględniając przepisy prawa mające zastosowanie do stanowisk służbowych nieobjętych specyfiką służby w SKW albo SWW.

## **2. Wzorce kontroli**

Zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Stosownie do treści art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

## **3. Ocena konstytucyjności zaskarżonych aktów normatywnych**

Każdy obywatel, zgodnie z art. 66 ust. 1 Konstytucji, ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy w tym zakresie określa ustawa. Podmiotem omawianego prawa jest „każdy”, co oznacza, że nie jest ono ograniczone wyłącznie do osób pozostających w stosunku pracy, ale też wszelkich innych osób wykonujących pracę (w różnych formach zatrudnienia). Niniejsza norma konstytucyjna obejmuje zatem również funkcjonariuszy służb mundurowych oraz żołnierzy, pozostających w administracyjno-prawnych stosunkach

służbowych, powstających w drodze powołania/mianowania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Sformułowanie w myśl którego sposób realizacji określonego prawa konstytucyjnego ma określić ustawa oznacza, że określenie treści (zakresu) prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy Konstytucja wyraźnie pozostawiła organom władzy ustawodawczej (odsyłający charakter). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 2 lipca 2002 r., (sygn. akt U 7/01) "zamieszczone w rozdziale II Konstytucji przepisy regulujące wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne mają zróżnicowany charakter", a art. 66 ust. 1 należy do grupy przepisów, które "zobowiązują ustawodawcę zwykłego do dokonania regulacji, jednak nie wskazują szczegółowo jej kształtu". Dodatkowo art. 81 Konstytucji dopuszcza dochodzenie praw określonych w art. 66 tylko w granicach obowiązujących ustaw. Ogranicza to zakres bezpośredniego stosowania art. 66. Swoboda ustawodawcy ma więc bardzo szeroki zakres, jest on bowiem uprawniony nie tylko do wprowadzania ograniczeń prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ale również do określenia zakresu tego prawa. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2004 r. (sygn. akt K 54/02) „(...) Konstytucja proklamowała prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jako tzw. normę programową, co powoduje pewne ograniczenia możliwości szczegółowego rozstrzygnięcia o zakresie i treści tego prawa w procesie kontroli zgodności prawa z Konstytucją. Jednak zbyt daleko idący byłby pogląd, zakładający, że Konstytucja ograniczyła swoją normatywną treść tylko do nałożenia na ustawodawcę obowiązku przyjęcia przepisów w tej dziedzinie. Założenie takie podważałoby całkowicie normatywny charakter art. 66, będącego integralną częścią regulacji konstytucyjnej.

W takiej sytuacji przyjąć należy, że dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności przepisów ustawowych z art. 66 Konstytucji uwzględniać powinna wskazany w tym przepisie zakres kompetencji ustawodawcy oraz jego programowy (ogólny) charakter. "Głębokość" kontroli konstytucyjnej nie może więc sięgać tak daleko jak w przypadku przepisów dotyczących praw i wolności politycznych lub osobistych. W szczególności nie można tu mówić w ogóle o ustawowym ograniczeniu prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, ponieważ zakres tego prawa i sposób jego realizacji określa nie sama Konstytucja, ale ustawa "zwykła". Poza tym samo pojęcie "bezpiecznych i higienicznych warunków pracy" nie jest na tyle jednoznaczne, aby

na jego podstawie Trybunał Konstytucyjny mógł dokładnie i precyzyjnie ustalić zakres ochrony, jaką przyznaje on pracownikom np. w dziedzinie czasu pracy. Zresztą zauważyć należy, że ustalenie takie prowadziłooby w konsekwencji do tego, że to Trybunał Konstytucyjny, a nie organy sprawujące władzę ustawodawczą określałby sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Wszystko to prowadzi do wniosku, że w przypadku kontroli zgodności rozwiązań prawnych z tym przepisem Trybunał Konstytucyjny winien ograniczyć się do kontroli, czy regulacja ustawowa w sposób oczywisty i jednoznaczny nie zaprzecza istocie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Zakres ochrony konstytucyjnej dotyczy bowiem faktycznie pewnego "minimalnego standardu wymagań", które ustawodawca musi uwzględnić, aby norma konstytucyjna wyrażona w art. 66 ust. 1 nie została całkowicie pozbawiona "materialnej" treści. W pozostałym zakresie ma on swobodę w wyborze metod i rozwiązań, które służyć mają celowi określönemu w art. 66 ust. 1 Konstytucji.(...)"

Jak wskazuje L.Garlicki<sup>5</sup> - nie przekreśla to znaczenia prawnego art. 66, bo wynika z niego – w aspekcie formalnym – nakaz zachowania drogi ustawy dla unormowania gwarantowanych nim uprawnień, a w aspekcie materialnym – nakaz nadania regulacjom ustawowym takiego kształtu, by możliwa była realizacja owych uprawnień. Oznacza to m.in., że art. 66 może stanowić wzorzec kontrolny przy badaniu, czy treść „ustaw wykonawczych” czyni zadość powyższym wymaganiom. W szczególności, z art. 66 wynika pewne „minimum obowiązków (ustawodawcy). Innymi słowy, jeżeli regulacja ustawowa zejdzie poniżej pewnego minimum ochrony i doprowadzi do sytuacji, gdy dane prawo zostanie wydrążone z rzeczywistej treści, to będzie można postawić takiej regulacji zarzut niekonstytucyjności.

W wymiarze formalnym art. 66 ust. 1 zd. 2 Konstytucji jednoznacznie wskazuje, aby w drodze ustawy określone zostały obowiązki pracodawcy oraz sposób realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Materia ustawowa zastrzeżona została również dla dochodzenia (art. 81) praw wynikających z treści art. 66 Konstytucji. Wreszcie prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy może zostać ograniczone

---

<sup>5</sup> L. Garlicki „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” Tom III, komentarz do art. 66 Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r. s. 2,

ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego (art. 31 ust. 3) – przy czym nie może naruszać jego „istoty” oraz w razie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (art. 233 ust. 1 i 3). Jednak we wszystkich tych przypadkach ograniczenie takie powinno wynikać z przepisów ustawy.

Odnosząc powyższe rozważania na do kwestionowanych przepisów należy wskazać, iż żadna z wskazanych we wniosku pragmatyk służbowych, w przepisie rangi ustawowej, nie określa prawa (zasady) do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Nie precyzuje tym samym ani obowiązków pracodawcy ani sposobu realizacji tego prawa. Ustawy o Policji oraz o Straży Granicznej upoważniają jedynie Komendantów Głównych tych służb do określenia w drodze zarządzeń szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby. Przy czym wobec Komendanta Głównego Policji przewidują dodatkowo formę współuczestnictwa („po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy”), przy wydaniu tego aktu wewnętrznego. Ustawa o Biurze Ochrony Rządu w ogóle pomija zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy. Pozostałe pragmatyki służbowe przewidują jedynie upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, pomijając w swej treści nakazane przez Konstytucję zagadnienia.

Wydaje się, że istota prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powiązana jest z innymi wartościami konstytucyjnymi takimi jak prawo do życia (art. 38) czy prawo do ochrony zdrowia (art. 68). Skutkiem nieprzestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (zarówno ze strony pracodawcy, jak i pracownika/funkcjonariusza) może być utrata życia albo uszczerbek na zdrowiu. Z drugiej strony podkreślić należy, że inne wartości konstytucyjne (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny) mogą przemawiać za odmienną regulacją zasad bezpieczeństwa i higieny służby wobec funkcjonariuszy poszczególnych formacji mundurowych. W każdym przypadku właściwym aktem normatywnym dla regulacji tych zagadnień powinna być ustawa. O ile na gruncie Konstytucji przestrzeganie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy nie jest obowiązkiem obywatela – choć niewątpliwie leży w jego własnym interesie, o tyle art. 66 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nakazuje określenie obowiązków pracodawcy pozwalających na realizację tego prawa. Podstawowym obowiązkiem pracodawcy jest zapewnienie swoim pracownikom/funkcjonariuszom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy/służby.



Nakaz nadania regulacjom takiego kształtu, aby możliwa była realizacja tego prawa pozostawiony został ustawodawcy. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjnych we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 listopada 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 359/09) - podstawowym składnikiem instytucji ochrony pracy są przepisy dotyczące obowiązków pracodawców w zakresie ochrony życia i zdrowia pracowników, przybierające postać prawa, którego przestrzeganie może być egzekwowane środkami przymusu państwowego. Obowiązki pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy mają charakter bezwarunkowy, ponieważ obciążają pracodawcę niezależnie od sposobu spełniania świadczenia przez pracownika; niepodzielny, gdyż działania i zaniechania innych podmiotów nie zwalniają pracodawcy od odpowiedzialności za stan bhp w miejscu pracy; realny - bowiem muszą być wykonywane w naturze, bez możliwości spełnienia zastępczego w postaci wypłaty równowartości nieotrzymanego świadczenia oraz podwójnie zakwalifikowany, gdyż są powinnościami ze stosunku pracy/służby o charakterze zobowiązaniem wobec pracownika/funkcjonariusza i publicznoprawnym wobec państwa, którego wykonanie jest zabezpieczone nadzorem państwowym. Wydaje się, że z treści art. 66 ust. 1 zd. 2 Konstytucji można wywieść leżący po stronie pracodawcy obowiązek zapewnienia podległym pracownikom/funkcjonariuszom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy/służby. Jest on bowiem warunkiem koniecznym dla realizacji tego prawa. Obowiązek taki winien wynikać bezpośrednio z ustawy.

W niniejszej sprawie obowiązki zostały sformułowane w akcie wewnątrznie obowiązującym oraz w aktach wykonawczych do ustaw pragmatycznych, – co moim zdaniem, narusza normę prawną wynikającą z treści art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z treścią § 1 ust. 3 zarządzenia nr 916 Komendanta Głównego Policji – stosowanie zarządzenia w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji nie może kolidować z wykonywaniem przez policjantów szczególnych obowiązków określonych ustawą o Policji. Obowiązki i prawa policjanta określone zostały w rozdziale 7 ustawy o Policji. Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych (w tym Policji) – jak stwierdził Trybunał w wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) - nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-

prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Przykładowo, wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru wymienić można m.in.: **pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej**, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się. Wskazaną specyfikę pracy w służbach mundurowych należy uznać za przesłankę uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś - odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego.

Zgodnie z § 6 ust. 1 i 3 cyt. zarządzenia, w jednostkach Policji tworzy się służbę bezpieczeństwa i higieny służby i pracy w stosunku do policjantów i pracowników łącznie, zwaną dalej "służbą bhp" pełniącą funkcje kontrolne i doradcze w zakresie bezpieczeństwa i higieny służby i pracy, którą stanowią wyodrębnione komórki organizacyjne lub samodzielne stanowiska. Do określenia zadań, uprawnień oraz wymagań kwalifikacyjnych służby bhp stosuje się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 109, poz.704 ze zm.). Stosownie natomiast do treści § 2 ust. 2 cyt. rozporządzenia – służba bhp nie może być obciążana innymi zadaniami niż wymienione w ust. 1, z wyjątkiem pracownika zatrudnionego przy innej pracy, o którym mowa w art. 237<sup>11</sup> § 1 Kodeksu pracy. Podobnie treść § 1 ust. 5 zd. 1 cyt. rozporządzenia wskazuje na bezpośrednią podległość – służby bhp – pracodawcy.

Wydaje się, że stosowanie zarządzenia koliduje z wykonywaniem przez policjantów szczegółowych obowiązków określonych ustawą o Policji. Akt wewnętrzny, jakim jest

przedmiotowe zarządzenie KGP nakazuje do określenia zadań i uprawnień służby bhp stosować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy. Z drugiej strony poprzez treść § 1 ust. 3 wobec funkcjonariuszy Policji zabrania stosowania przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia, stanowiącego o zakazie obciążania służby bhp innymi zadaniami. Służby bhp usytuowane są najczęściej w wydziałach ds. kontroli komend wojewódzkich Policji (dalej: KWP) (12 jednostek), rzadziej w komórkach organizacyjnych bezpośrednio podległym KWP (5 jednostek). Na poziomie komend miejskich/powiatowych Policji służby bhp zorganizowane są w formie stanowisk usytuowanych w komórkach kadrowych lub administracyjno-gospodarczych, podległych kadrze kierowniczej średniego szczebla (94 jednostek) albo bezpośrednio komendantowi (250 jednostek)<sup>6</sup>. Funkcjonariusze realizują zadania z zakresu bhp, najczęściej na poziomie KWP (wydział kontroli), ponadto realizują oni również zadania dotyczące m.in. medycyny pracy, postępowań powypadkowych, jak i innych czynności zleconych przez bezpośrednich przełożonych. Czynności te niewątpliwie należą do szczególnych obowiązków określonych ustawą o Policji. Powstaje zatem pytanie, czy realizowanie, dodatkowych obowiązków (zadań) służbowych uzasadnia odstępianie od stosowania przepisu § 2 ust 2 rozporządzenia?

Stosownie do art. 58 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o Policji policjant jest obowiązany dochować obowiązków wynikających z roty złożonego ślubowania. Zgodnie z jej treścią przed podjęciem służby policjant składa ślubowanie według następującej roty: "Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz **wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych**. Ślubuję strzec tajemnic związanych ze służbą, honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej.". Mianowanie, powołanie, przeniesienie albo delegowanie policjanta na określone stanowisko służbowe następuje w drodze rozkazu

---

<sup>6</sup> „Analiza stanu bezpieczeństwa i higieny służby/pracy w jednostkach organizacyjnych Policji w roku 2013”, Warszawa 2014 r. Gabinet Komendanta Głównego Policji L.dz. Gbhp-548/2014,

personalnego. Istota stosunku służbowego oraz większość czynności służbowych związanych z wykonywaniem podstawowych zadań Policji polega na wykonywaniu przez funkcjonariuszy rozkazów i poleceń właściwych przełożonych służbowych. Wyłączenie stosowania zasad bhp w konfrontacji z obowiązkami wynikającymi z ustawy o Policji powodują taką sytuację, że policjanci praktycznie w każdych okolicznościach mogą zostać narażeni na pełnienie służby w warunkach zagrażających ich zdrowiu lub życiu. Innymi słowy realizacja czynności służbowych przez policjantów (wykonywanie obowiązków służbowych) z uwagi na specyfikę stosunku służbowego może kolidować z przepisami dotyczącymi zasad bhp. Wyłączenie ich stosowania skłania do wniosku, że regulacja – o wewnętrznym charakterze – prowadzi do naruszenia „istoty” prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Tym samym w aspekcie materialnym, stanowi naruszenie normy prawnej wynikającej z treści art. 66 ust. 1 Konstytucji.

Stosownie do normy prawnej wynikającej z treści art. 93 ust. 3, a także z przepisów kompetencyjnych Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 3 Konstytucji) uchwały i zarządzenia powinny być zgodne z aktami powszechnie obowiązującymi. Jak wskazuje K. Działocha<sup>7</sup> - zasada ta wynika z ogólnej hierarchii źródeł prawa w Konstytucji i konstytucyjnej koncepcji stosunku między dwoma typami aktów normatywnych, bezpośrednio zaś z w/w norm prawnych. Warunek zgodności uchwał i zarządzeń z prawem powszechnie obowiązującym oznacza wymóg zgodności z wszystkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego. Nie rozciąga się jedynie na zgodność z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawą, jakby to wynikało z treści art. 188 pkt 3 Konstytucji, lecz także na akty powszechnie obowiązujące niższej rangi, jakimi są rozporządzenia. Przepis art. 93 ust. 3 *in fine* jest pod tym względem *lex specialis* w stosunku do art. 188 pkt 3 Konstytucji. Wyraża on przy uwzględnieniu innych przepisów konstytucyjnych, w szczególności art. 87 ust. 1 Konstytucji – hierarchiczną budowę systemu prawa. Na szczycie tej hierarchii jest Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 Konstytucji).

---

<sup>7</sup> K. Działocha „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” Tom II, komentarz do art. 93 Konstytucji, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003 r. s. 17

Jak wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000r. (sygn. akt K 25/99) „(...) nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było rzeczywiście uporządkowanie rozchwianego systemu źródeł prawa (P. Winczorek), co więcej na podstawie materiałów ilustrujących przebieg prac nad przygotowaniem projektu konstytucji z całą pewnością można stwierdzić, że wzorem dla twórców ustawy zasadniczej był system źródeł prawa "zamknięty" w aspekcie przedmiotowym oraz podmiotowym (S. Wronkowska). Odwzorowanie zamiarów twórców ustawy zasadniczej nastąpiło w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawartych w rozdziale III pt. "Źródła prawa". Jednak zwraca się uwagę, że nie wszystkie przepisy konstytucji dotyczące źródeł prawa zostały ujęte w tym rozdziale. Poza rozdziałem III konstytucji, przepisy dotyczące prawa obowiązującego w Polsce znajdujemy w art. 9 (prawo międzynarodowe, w tym zwyczaje i zasady prawa międzynarodowego), art. 59 ust. 2 (układy zbiorowe pracy), art. 188 pkt 3 (przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe), art. 234 (rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta RP wydawane w stanie wojennym) (P. Winczorek).” Jak zauważa P. Tuleja<sup>8</sup> - nowością w polskim prawie konstytucyjnym jest wprowadzenie bezpośrednio w Konstytucji podziału źródeł prawa na akty prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązujące. W myśl art. 93 ust. 1 Konstytucji źródłami prawa o wewnętrznym charakterze są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia premiera i ministrów. Przepis ten nie stanowi pełnego katalogu aktów prawa wewnętrznego, co oznacza, iż mogą one nosić też inne nazwy. Konstytucyjny katalog aktów prawa wewnętrznego jest też otwarty, jeżeli chodzi o organy upoważnione do ich wydania. O upoważnieniu takim decyduje ustawodawca zwykły.

Innymi słowy ustawodawca konstytucyjny sformułował „zamknięty” katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pozostawiając – w aspekcie podmiotowym – „otwarty” katalog prawa wewnętrznie obowiązującego. W wymiarze przedmiotowym Konstytucja stawia jednak pewne ograniczenia. Wynikają one bezpośrednio z treści art. 93 oraz innych przepisów Konstytucji. Niewątpliwie Komendanci Główni Policji i Straży Granicznej mają prawo do stanowienia aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, zarządzenia zostały bowiem wydane na podstawie ustawowych upoważnień. Na gruncie

---

<sup>8</sup> red. P. Sarnecki „Prawo konstytucyjne RP” C.H. Beck 6 wydanie, Warszawa 2005 r. s. 61-62

niniejszej sprawy istotne znaczenie mają normy odnoszące się do formy regulacji danego prawa. Art. 66 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nałożył na ustawodawcę – a więc organ stanowiący prawo powszechnie obowiązujące – obowiązek regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Tymczasem ustawodawca uchylił się od tego obowiązku subdelegując go organowi nieuprawnionemu do stanowienia tego rodzaju prawa. Pomimo faktu, że Konstytucja wobec aktów prawa wewnątrznie obowiązującego nie formułuje zakazu subdelegacji – w przeciwieństwie do art. 92 ust. 2 Konstytucji – to wydaje się, że zakaz taki wynika z dualistycznego charakteru systemu źródeł prawa. Wynikająca z przepisu Konstytucji materia dotycząca sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy miała zostać uregulowana na gruncie hierarchicznego, zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jednak ustawodawca przekazał swój obowiązek regulacji do systemu źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego. Tym samym zaburzona została koherentność obowiązującego – na gruncie Konstytucji – systemu źródeł prawa, co pozostaje w kolizji z art. 87 Konstytucji.

Należy również zwrócić uwagę na wymóg określoności regulacji prawnej, który ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu (wyrok TK z 29 marca 2010 r. sygn. akt K 8/08). Zasada określoności prawa jest jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji.

Z orzecznictwa Trybunału wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami wynikającymi z zasady prawidłowej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający

konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być sformułowany tak, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyroki TK: z dnia 30 października 2001 sygn. akt K 33/00, z dnia 27 listopada 2006 sygn. akt K 47/04, z dnia 22 stycznia 2013 r. P 46/09).

Zgodnie z treścią § 1 ust. 3 zarządzenia nr 916 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji (Dz.Urz. KGP Nr 16, poz.98), stosowanie zarządzenia w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby oraz organizacji służby bhp w Policji nie może kolidować z wykonywaniem przez policjantów szczególnych obowiązków określonych ustawą o Policji. Z treści niniejszego przepisu wynika, że stosowanie zasad bezpieczeństwa i higieny służby uzależnione zostało od ich harmonii z wykonywaniem przez policjantów szczególnych obowiązków określonych ustawą o Policji. Przy czym ani zarządzenie ani ustawa nie precyzują co należy rozumieć przez sformułowanie „szczególne obowiązki”. Art. 78 ustawy o Policji wskazuje, że okres służby policjanta traktuje się jako pracę w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Art. 84 posługuje się sformułowaniem „szczególne właściwości służby”. Podobnie art. 104 ust. 4 stanowi, że policjantowi mogą być przyznawane dodatki do uposażenia uzasadnione „szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami, warunkami lub miejscem pełnienia służby”. Określenia „szczególne właściwości służby” wskazane są również w art. 121b ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji. Ponadto, poszczególne obowiązki policjantów zostały sformułowane w rozdziale 7 „Obowiązki i prawa policjantów”. Powstają zatem wątpliwości, czy np. przepisy bhp znajdują zastosowanie do policjanta otrzymującego dodatek za służbę w szczególnych warunkach lub miejscu pełnienia służby. Jest to jego szczególny obowiązek, wynikający z treści rozkazu personalnego, z którego tytułu otrzymuje dodatkowe świadczenie. Kolejne wątpliwości mogą dotyczyć tego, czy jeżeli okres służby policjanta traktowany jest jako praca w szczególnym charakterze, to czy wobec tego wszystkie wykonywane przez

policjanta obowiązki mają szczególny charakter. Wydaje się, że wykonywanie niektórych zadań określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji (które skorelowane są z obowiązkami poszczególnych funkcjonariuszy Policji), w pewnych szczególnych okolicznościach powinny uzasadniać odstępnie od zasad bezpieczeństwa i higieny pracy/służby. Wówczas to inne wartości konstytucyjne takie jak życie, bezpieczeństwo i porządek publiczny - proporcjonalnie do zagrożenia - przemawiają za odstępnie od zasad bhp. Wynikająca z przepisów Konstytucji, możliwość ustawowego ograniczenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w stanach nadzwyczajnych przemawia za wyjątkowym charakterem tego ograniczenia. Innymi słowy to szczególny charakter realizowanych przez Policję zadań winien determinować ewentualne ograniczenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Jak wskazuje S. Wronkowska<sup>9</sup> - niedopuszczalne jest, by ustawa odsyłała do postanowień innych niż ustawa<sup>10</sup>, a to dlatego że zajmują one bezspornie inną niż ustawa pozycję w hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa i powstawałyby wątpliwości co do pozycji hierarchicznej normy odtwarzanej z odsyłającego przepisu ustawy oraz z przepisów niższej rangi, do których ustawa odsyła. (...) normy prawne odtwarza się w zasadzie z przepisów prawnych zawartych w aktach normatywnych tej samej rangi (...). Wyjątek, jaki się dopuszcza w tym zakresie, polega na tym, że sama ustawa upoważnia, by w aktach niższych rangą (np. rozporządzeniu wykonawczym) zawrzeć przepisy modyfikujące lub uzupełniające przepisy ustawy.

Na gruncie omawianego zarządzenia, wątpliwości wywołuje sytuacja odwrotna, kiedy to akt wewnętrzny odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy i rozporządzenia (§3 oraz §6 ust. 3 cyt. zarządzenia). Przy czym § 1 ust. 3 zarządzenia ogranicza możliwość odpowiedniego stosowania ustawy i rozporządzenia w oparciu nieprecyzyjne kryterium „szczególnych obowiązków określonych ustawą o Policji”. Tym samym wątpliwość sprowadza się w istocie do pozycji hierarchicznej normy prawnej

---

<sup>9</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński „Komentarz do zasad techniki prawodawczej”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 34;

<sup>10</sup> bezpośrednio stosowalnych postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz aktów normatywnych stanowiących przez organizację międzynarodową czy organy międzynarodowe;



odtworzanej z przepisów ustawy albo rozporządzenia, do których odsyła zarządzenie, ograniczając – z uwagi na nieprecyzyjne kryterium – zakres jej stosowania.

Nieco inaczej do stosowania zasad bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej odnosi się zarządzenie Komendanta Głównego Straży Granicznej nr 66 z dnia 30 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG, poz. 85). W zakresie nieuregulowanym zarządzeniem dopuszcza odpowiednie stosowanie określonych przepisów Kodeksu pracy (§ 7 ust. 1), aby w okolicznościach wskazanych w § 7 ust. 2 i 3 cyt. zarządzenia, wyłączyć stosowanie wymienionych tam przepisów Kodeksu pracy. Ponadto przy wykonywaniu czynności, o których mowa w § 7 ust. 2 i 3 (tzn. w okolicznościach, w których nie znajdują zastosowania przepisy bhp), podczas których może zaistnieć zagrożenie życia lub zdrowia ludzi stosuje się zasady określone w instrukcji (§ 8 ust. 1), które określają kierownicy jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

Niewątpliwie realizacja, określonych ustawą o Straży Granicznej, zadań może uzasadniać odstępnie od ogólnych zasad, wyrażonych w przepisach prawa pracy. Jednak zarówno odesłanie, jak i wyłączenie stosowania przepisów ustawowych powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w akcie prawa powszechnie obowiązującego.

W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw oraz obowiązków człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność (wyroki z: 19 maja 1998 r., U 5/97, 11 maja 1999 r., P 9/98 i 26 lipca 2004 r., U 16/02). Oznacza to konieczność wskazania w ustawie zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia (wyroki z: 19 maja 1998 r., U 5/97 i 4 kwietnia 2001 r., K 11/00). Parlament jest podmiotem wyłącznie uprawnionym do ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym Konstytucja szczegółowo określa przesłanki takich ograniczeń w postaci wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw. W szczególności należy odwołać się do takich

wartości jak: bezpieczeństwo państwowe i publiczne, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, a także ochrona praw i wolności innych osób (wyrok z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02).

Na gruncie niniejszej sprawy, wątpliwości Rzecznika wzbudza ograniczenie aktem wewnątrznie obowiązującym prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, którego regulacja (istota prawa), stosownie do treści art. 66 ust. 1 Konstytucji zastrzeżona została wyłącznie dla materii ustawowej.

Ponadto – w mojej ocenie – zasada proporcjonalności nakazuje wazienie poszczególnych wartości konstytucyjnych. Brak precyzyjnie określonych tzw. „szczególnych obowiązków”, określonych ustawą o Policji, skutkuje możliwością zakwalifikowania, jako „szczególnego obowiązku”, praktycznie każdej powinności funkcjonariusza, wynikającej z ustawy o Policji. Nawet, kiedy okoliczności realizacji zadań służbowych nie wymagają odstąpienia od bezpiecznych i higienicznych warunków pracy np. gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 1 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji). Podobne intencje wydaje się proponować Dyrektywa Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (89/391/EWG) w art. 2 ust. 2, szczególnie zd. 2. Zgodnie z jego treścią niniejsza dyrektywa nie będzie miała zastosowania tam, gdzie istniałaby sprzeczność interesów — w odniesieniu do specyficznej działalności publicznej i społecznej, takiej jak siły zbrojne czy policja, lub też w odniesieniu do określonych dziedzin działalności w zakresie usług związanych z ochroną cywilną. W powyższych wypadkach bezpieczeństwo i higiena pracy pracowników powinny być zapewnione w sposób możliwie jak najszerszy, z uwzględnieniem zasad i celów niniejszej dyrektywy.

Innymi słowy ograniczenie stosowania prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy powinno być proporcjonalne do zagrożenia, związanego z wykonywaniem – określonych ustawą o Policji – zadań, którym odpowiadają ustalone obowiązki służbowe. Im silniej czynność służbowa dotyczy takich wartości jak: bezpieczeństwo państwowe i publiczne, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, a także ochrona praw i wolności innych osób – tym ochrona bhp policjanta może być mniejsza. Jeżeli jednak realizacja obowiązków służbowych nie niesie za sobą zagrożenia dla funkcjonariusza Policji, albo zagrożenie takie jest niewielkie – ochrona bhp powinna być silniejsza. Należy

przy tym podkreślić, że zagrożenie bezpieczeństwa czy porządku publicznego, może być również spowodowane złą organizacją służby, nieprzestrzeganiem przepisów bhp, złym stanem technicznym sprzętu czy obiektu będącego w dyspozycji danej służby itp. prowadzących do katastrofy i zbiorowych wypadków.

Warunkiem legalności rozporządzenia, adresowanym nie tylko do ustawodawcy, lecz również do organu wydającego rozporządzenie jest wydanie go w celu wykonania ustawy. Wymóg ten oznacza przede wszystkim konieczność normowania w rozporządzeniu tylko takich spraw, które są uregulowane w ustawie, a które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w postanowieniach ustawy. Nie można w drodze rozporządzenia wykonywać tego, co nie zostało ustalone w ustawie<sup>11</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Musi być ono sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 26 marca 2013 r. (sygn. akt K 11/12) – niezgodne z Konstytucją jest takie upoważnienie, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy, jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy, każdego zasadniczego elementu regulacji musi być szczególnie rygorystyczne, gdy materia dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywatela, praw i obowiązków organu administracji oraz

---

<sup>11</sup> P. Sarnecki „Prawo konstytucyjne RP” C.H. Beck, Warszawa 2005 str. 59;

obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.

Pragmatyki służbowe funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w swojej treści nie realizują obowiązku ustawowej regulacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, wynikającego z art. 66 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią prawodawca zobowiązany został do określenia sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków (l.mn.) pracodawcy/szefów w/w służb. Tymczasem ustawodawca subdelegował, wynikający z Konstytucji obowiązek, na Prezesa Rady Ministrów (ABW, CBA), Ministra Obrony Narodowej (SKW, SWW) oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych (SC). Rezultatem przekazania niniejszego obowiązku władzy wykonawczej, bez określenia w ustawie sposobu realizacji tego prawa oraz obowiązków pracodawcy – jest blankietowość upoważnień ustawowych. Naturalnie ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych, jednak istotą rozporządzenia jest jej uzupełniający charakter. Sformułowanie w przepisie Konstytucji wymogu wyłącznej regulacji ustawowej prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy determinuje zarówno formę aktu prawnego, jak i jego podstawową treść. Przytoczone na wstępie upoważnienia ustawowe nie spełniają tych wymogów konstytucyjnych, naruszając tym samym art. 66 ust. 1 Konstytucji. Podobnie brak określenia w ustawach w/w służb mundurowych – sposobu realizacji prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz obowiązków pracodawcy (zasad) prowadzi do wniosku, że upoważnienia ustawowe w sposób samodzielny regulują to zagadnienie, czym naruszają art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wydaje się, że ustawodawca zauważył to naruszenie, bowiem art. 47 procedowanego obecnie projektu ustawy<sup>12</sup> o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w sposób znacznie bardziej szczegółowy, realizuje obowiązek, wynikający z treści w/w norm konstytucyjnych.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

---

<sup>12</sup> druk sejmowy nr 2295

