

Warszawa, dnia 07 października 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPA.555.192/2019
Dot.: DP-WL-0231-29/2019/DW

Pan
Krzysztof Kozłowski
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 24 września 2019 r., dotyczące **projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej**, Rządowe Centrum Legislacji zgłasza do tego projektu następujące uwagi:

I. Uwagi o charakterze ogólnym

1. Problematyka dotycząca zagadnień bezpieczeństwa i higieny pracy w niektórych służbach mundurowych była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 listopada 2015 r. (sygn. akt K 18/14) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „z dyspozycji art. 66 ust. 1 Konstytucji wynika w szczególności wymaganie określenia obowiązków podmiotu zatrudniającego, wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w poszczególnych służbach oraz podmiotu wykonującego obowiązki w tym zakresie, jak również określenia obowiązków funkcjonariuszy. Istotą tych obowiązków jest zabezpieczenie środowiska pracy przed czynnikami szkodliwymi dla życia i zdrowia oraz wyeliminowanie lub obniżenie ryzyka wystąpienia wypadków zagrażających życiu i zdrowiu funkcjonariuszy, przy uwzględnieniu specyfiki ich służby.”. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „Z art. 66 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie należy bowiem interpretować bezwzględного obowiązku określenia w

*drodze ustawy wszystkich zagadnień bezpieczeństwa i higieny zatrudnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie w ustawie w stosunku do powyższych służb konstytucyjnego prawa każdego wykonującego pracę do jej bezpiecznych i higienicznych warunków oraz – odpowiadających temu prawu – obowiązków szeroko rozumianego pracodawcy. Natomiast drugorzędne zagadnienia mogą zostać unormowane w rozporządzeniach, wydanych na podstawie ustawy i w jej wykonaniu, przy zachowaniu wymagań określonych w art. 92 Konstytucji.”. Podkreślenia wymaga, że na tle przytoczonych rozważań Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 29a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1499, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PSP”, **nie spełnia wymagań określonych przez Trybunał Konstytucyjny**. Przepis ten nie określa bowiem żadnych obowiązków ani uprawnień strażaków, nie precyzuje obowiązków podmiotu zatrudniającego, nie wyznacza podmiotu odpowiedzialnego za stan bezpieczeństwa i higieny pracy oraz podmiotu wykonującego obowiązki w tym zakresie. Jediną regulacją o charakterze materialnym jest przepis, który stanowi, że kierownik jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej jest obowiązany zapewnić strażakom bezpieczeństwo i higienę służby. Nie jest jednak jasne czy kierownik jednostki organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej jest pracodawcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.), zwanej dalej „*Kodeksem pracy*”. Określenie pracodawcy ma istotne znaczenie z uwagi na odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu dziesiątego *Kodeksu pracy*, w zakresie nieuregulowanym ustawą o PSP i rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 29a ust. 2 ustawy o PSP, zawarte w art. 29a ustawy o PSP. W tej sytuacji prawidłowe odkodowanie norm dotyczących gwarantowanego konstytucyjnie prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy czy też służby, jest znacznie utrudnione. Mimo, że przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie odnosił się do ustawy o PSP, jest niezbędne jednak dokonanie interwencji legislacyjnej w ustawie o PSP, która zmierzać będzie do realizacji głównych tez zawartych w uzasadnieniu tego wyroku.*

2. W konsekwencji braku stosownych norm materialnych, o których mowa w pkt I.1 niniejszego pisma, upoważnienie ustawowe zawarte w art. 29a ust. 2 ustawy o PSP ma charakter blankietowy. Uregulowanie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków, w sytuacji gdy ustawa o PSP nie przewiduje żadnych norm ogólnych określających te warunki, musi być rozumiane jako uzupełnianie ustawy, a nie jej wykonanie. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach „w ustawie

należy zawrzeć merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy.” (wyrok z dnia 7 listopada 2000 r., K 16/00). Należy także zauważyć, że sposób w jaki zostało sformułowane upoważnienie ustawowe zawarte w art. 29a ust. 2 ustawy o PSP nasuwa wątpliwości interpretacyjne co do zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania w drodze rozporządzenia. Zgodnie z utartą praktyką legislacyjną część upoważnienia ustawowego rozpoczynająca się od wyrazów „z uwzględnieniem” stanowi wytyczne dotyczące treści aktu. Tymczasem projektodawca uwzględnił tę część w § 1 projektu rozporządzenia określającym zakres spraw przekazanych do uregulowania. Ponadto zakres przedmiotowy zawarty w omawianym upoważnieniu ustawowym, w którym przekazano do uregulowania w drodze aktu wykonawczego „szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby strażaków” wskazuje, że regulacji w drodze aktu wykonawczego mają podlegać szeroko rozumiane kwestie z zakresu bezpieczeństwa i higieny służby, w tym także prawa i obowiązki. Stanowisko to znajduje zresztą odzwierciedlenie w treści przekazanego do zaopiniowania projektu rozporządzenia, w którym przewidziano normy określające obowiązki (np. § 4 ust. 1, § 17 ust. 1, § 41 ust. 1, § 125 ust. 1 czy § 127 ust. 1), zakazy (np. § 11 ust. 2, § 30 ust. 4 czy § 118 ust. 2) czy uprawnienia (np. § 105 ust. 2). W tym zakresie projekt reguluje materię zarezerwowaną dla ustawy, a przepis upoważniający przekazuje do uregulowania w drodze aktu wykonawczego materię ustawową. Z tych względów przepis upoważniający także wymaga pilnej interwencji legislacyjnej.

II. Uwagi szczegółowe

1. Ponownej analizy i weryfikacji wymaga słowniczek zawarty w § 2 projektu rozporządzenia. Niektóre z definicji sformułowanych w § 2 projektu występują tylko raz w treści rozporządzenia, jak na przykład zdefiniowany w § 2 pkt 3 „czynniki uciążliwe” (§ 53 ust. 1 pkt 2), bądź nie występują w treści rozporządzenia wcale, jak na przykład zdefiniowany w § 2 pkt 4 termin „inne środki transportu”, w § 2 pkt 11 termin „ryzyko zawodowe”, czy w § 2 pkt 12 termin „sprawianie sprzętu specjalistycznego”. W treści projektu „sprawianie” odnosi się jedynie do konkretnie wskazanego sprzętu, którym są drabiny (np. § 36, § 98 ust. 1 pkt 1 czy § 99 ust. 1 pkt 4 projektu), nie jest to więc operowanie terminologią opracowaną na potrzeby tego rozporządzenia. Ponadto niektóre z pojęć zdefiniowanych w § 2 projektu rozporządzenia stanowią terminologię ustawy o PSP, jak na przykład zdefiniowany w § 2 pkt 14 termin „sprzęt specjalistyczny”, który

występuje między innymi w art. 1 ust. 1 czy w art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o PSP, czy zdefiniowany w § 2 pkt 20 termin „*zabezpieczenie medyczne*”, który występuje w treści upoważnienia ustawowego do wydania projektowanego aktu prawnego (art. 29a ust. 2 pkt 3 ustawy o PSP). Podkreślenia wymaga, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami, jak również w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych (odpowiednio § 10 i § 149 ZTP).

2. Przepis § 3 ust. 2 projektu rozporządzenia wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zgodnie z treścią przepisu art. 29a ust. 2 ustawy o PSP w projektowanym rozporządzeniu należy określić szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby strażaków, uwzględniając bezpieczeństwo i higienę służby w obiektach przeznaczonych dla jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej, ale nie ma upoważnienia do określania co należy zaliczyć do obiektów Państwowej Straży Pożarnej. Przepis ten wymaga wykreślenia z projektu. Zwraca się także uwagę na treść definicji „*jednostek ratowniczo-gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej*” zawartej w § 2 pkt 5 projektu rozporządzenia, zgodnie z którą pod tym pojęciem należy również rozumieć „*czasowe posterunki Państwowej Straży Pożarnej*”. Niezależnie od powyższego, termin „*jednostki ratowniczo-gaśnicze*” jest terminem ustawowym, co więcej z art. 8 ust. 2a ustawy o PSP wynika, że w ramach jednostek ratowniczo-gaśniczych mogą być wyodrębnione czasowe posterunki. Tym samym zawarta w projekcie rozporządzenia definicja jednostki ratowniczo-gaśniczej jest zbędna jako stanowiąca naruszenie zasad poprawnej legislacji. Zauważa się także, że dokonany w § 3 projektu rozporządzenia podział obiektów Państwowej Straży Pożarnej na jednostki ratowniczo-gaśnicze i posterunki czasowe pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy o PSP. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o PSP określa jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, w skład której wchodzi Komenda Główna, komenda wojewódzka, komenda powiatowa (miejska), Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły, instytuty badawcze oraz Centralne Muzeum Pożarnictwa. Z kolei przepis art. 8 ust. 2 ustawy o PSP stanowi, że jednostki ratowniczo-gaśnicze wchodzi jedynie w skład komendy powiatowej (miejskiej). Określanie zatem w drodze aktu wykonawczego, że do obiektów Państwowej Straży Pożarnej zalicza się jedynie jednostki ratowniczo-gaśnicze i posterunki czasowe modyfikuje regulacje ustawowe, pomijając szereg jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

3. Z projektu należy wyeliminować wszelkie przepisy nakładające obowiązki, uprawnienia, zakazy i nakazy, z uwagi na zarezerwowaną dla tego rodzaju norm rangę przepisów ustawowych. Przedmiotowa uwaga odnosi się między innymi do wskazanych w pkt I.2 niniejszego pisma przepisów § 4 ust. 1, § 11 ust. 2, § 17 ust. 1, § 30 ust. 4, § 41 ust. 1, 105 ust. 2, § 118 ust. 2, § 125 ust. 1 czy § 127 ust. 1 projektu rozporządzenia.
4. Szereg przepisów zawartych w projekcie zawiera niedopuszczalną subdelegację, przekazując innym podmiotom kompetencję do uregulowania w innych dokumentach bardziej szczegółowych kwestii poruszanych w rozporządzeniu, czy też odsyłają do bliżej niesprecyzowanych dokumentów o charakterze wewnętrznym. Przedmiotowa uwaga odnosi się między innymi do przepisu § 4 ust. 2, § 13 ust. 1, § 14 ust. 3, § 22 ust. 2, § 27, § 47 czy § 75 ust. 2 projektu.
5. W związku z przepisem art. 29a ust. 3 ustawy o PSP, który zawiera odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów działu dziesiątego *Kodeksu pracy*, w zakresie nieuregulowanym ustawą o PSP oraz projektowanym rozporządzeniem, zawarte w projekcie rozporządzenia przepisy zawierające odesłania do stosowania poszczególnych przepisów *Kodeksu pracy* stanowią powtórzenie przepisu ustawowego. Zbędne są zatem przepisy § 12 i § 24 ust. 4 projektu. Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że odesłania zawarte w kwestionowanych przepisach projektu rozporządzenia zostały skonstruowane w sposób uniemożliwiający odkodowanie intencji projektodawcy. Przepisy te posługują się sformułowaniem „regulują przepisy zawarte w art. ... ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*”. Przywołane w obu przypadkach przepisy *Kodeksu pracy* zawierają upoważnienia do wydania rozporządzeń, a więc należy domniemywać, bo nie wynika to wprost z przepisu, że projektodawca chciał odesłać do stosowania przepisów wykonawczych wydanych na podstawie wskazanych konkretnie przepisów *Kodeksu pracy*. Ponadto wskazać należy, że na podstawie przywołanego w § 12 projektu rozporządzenia przepisu art. 237¹⁵ *Kodeksu pracy* wydanych zostało sześć aktów wykonawczych, z czego tylko jeden określa wymagania dotyczące pomieszczeń i urządzeń higieniczno-sanitarnych. W tym przypadku odesłanie do *Kodeksu pracy* jest wysoce nieprecyzyjne, stanowiąc tym samym naruszenie zasad poprawnej legislacji.
6. Przepis § 18 ust. 1 projektu rozporządzenia, który stanowi o tym, że strażak podlega szczepieniom ochronnym, zawiera normę materialną o charakterze ustawowym, a co za tym idzie wymaga wykreślenia. Z kolei przepis § 18 ust. 2 projektu, który wskazuje, że zakres szczepień określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

(Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.) ma charakter informacyjny. Przepisy ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* mają charakter powszechnie obowiązujący i znajdują zastosowanie w każdym przypadku, gdy wykonywanie czynności zawodowych jest związane z narażeniem pracowników na działania biologicznych czynników chorobotwórczych określonych w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 20 ust. 4 tej ustawy. Natomiast przepis § 18 ust. 3 projektu rozporządzenia stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego gdyż określa komórkę kompetentną do prowadzenia rejestrów szczepień, o których nie ma mowy ani w ustawie o PSP, ani w projekcie rozporządzenia. Zagadnienie to nie ma także związku z określeniem szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków.

7. Przepis § 19 projektu rozporządzenia określa wymagania jakie musi spełnić osoba, która podejmuje szkolenie podstawowe w zawodzie strażak, albo jakie warunki musi spełnić strażak, aby móc brać udział w działaniach ratowniczych. Są to zatem warunki związane z wykonywaniem zawodu strażaka, a nie szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby strażaka. Przepis ten wymaga wykreślenia albo przeredagowania w sposób odpowiadający zakresowi przedmiotowemu projektowanego rozporządzenia. Analogiczna uwaga odnosi się do przepisu § 51 projektu rozporządzenia.
8. Tytuł rozdziału 1 w dziale siódmym projektu rozporządzenia, który odnosi się do wymagań bezpieczeństwa i higieny służby wobec organizatorów ćwiczeń lub szkoleń, jak również przepis § 49 projektu rozporządzenia wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 29a ust. 2 ustawy o PSP, jeżeli odnoszą się do podmiotów zewnętrznych. Nie można nakładać obowiązków i kreować wymagań w drodze aktu wykonawczego, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów zewnętrznych.
9. Zastrzeżenia budzi uwzględnienie w projekcie rozporządzenia przepisu o treści zawartej w § 128. Z treści tego przepisu wynika, że do obiektów budowlanych Państwowej Straży Pożarnej wybudowanych przed wejściem w życie projektowanego rozporządzenia nie będą miały zastosowania żadne wymagania dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Wydaje się, że nie taki był zamysł projektodawcy. Przepis ten wymaga wobec tego modyfikacji, natomiast konieczność uregulowania tej materii w projekcie rozporządzenia powinna zostać omówiona w uzasadnieniu.
10. Projekt zawiera przepisy odsyłające do stosowania bliżej nieokreślonych norm, co stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji. Takie przepisy wymagają stosownej korekty albo wykreślenia. Uwaga ta dotyczy przepisów § 34 ust. 3, § 119 i § 122 projektu rozporządzenia.

11. W projekcie zawarto liczne normy odsyłające do stosowania zasad organizacji poszczególnych rodzajów ratownictwa w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym albo zasad realizacji ćwiczeń i szkoleń (np. § 50, § 85, § 87, § 94, § 101, § 110). Przepisy te przez odesłanie do stosowania „zasad” stanowią po pierwsze materię ustawową, a po drugie organizacja ratownictwa w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym pozostaje poza zakresem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29a ust. 2 ustawy o PSP.
12. Projekt należy przeformułować w taki sposób, aby wyeliminować z jego treści używanie czasownika modalnego „*powinien*”.

Z poważaniem,
Grażyna Scholz
Wicedyrektor
Departamentu Prawa Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/