

WYROK

z dnia 12 maja 1998 r.

Sygn. U. 17 /97**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stefan J. Jaworski – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Lech Garlicki

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 12 maja 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” - Krajowa Sekcja Pożarnictwa w Rybniku, z udziałem umocowanych przedstawicieli: wnioskodawcy, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

zgodności § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 82, poz. 530 ze zm.) z art. 1, art. 67 ust. 1 i 2, art. 69 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)

o r z e k a :

1. Paragraf 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 82, poz. 530 ze zm.) są zgodne z art. 66 ust. 2, art. 32 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483);

2. Paragraf 3 ust. 4 rozporządzenia, o którym mowa w pkt 1, w części w jakiej określa wymiar czasu wolnego za pozostawanie w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej w wymiarze 24 godzin, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” - Krajowa Sekcja Pożarnictwa w Rybniku, wniósł (wniosek z 8 września 1997 r.) o stwierdzenie zgodności § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 82, poz. 530) z art. 1, art. 67 ust. 1 i 2, art. 69 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. (dalej: ustawa) o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (dalej: rozporządzenie). Rozporządzenie to w § 1 ust. 2 wprowadza w pkt. 1 zmianowy rozkład czasu służby obowiązujący strażaków pełniących służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych, z wyłączeniem dowódców i ich zastępców, a także obowiązujący strażaków pełniących służbę w pozostałych jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej na stanowiskach związanych z bezpośrednim organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych, z zapewnieniem bieżącego dozoru oraz z wykonywaniem innych zadań wymagających ciągłości służby. W pkt. 2 natomiast wprowadza codzienny rozkład czasu służby obowiązujący pozostałych strażaków, oraz strażaków pełniących służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych na stanowiskach nie związanych z bezpośrednim organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych.

Zmianowy rozkład czasu służby strażaków, stosownie do treści § 2 ust. 1 rozporządzenia, polega na pozostawianiu w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej na zmiany liczące 24 godziny, po których przysługuje 48 godzin wolnych od służby; po dziewięciu kolejnych faktycznie pełnionych służbach przysługują dodatkowe 24 godziny wolne zamiast dziesiątej służby. Stosownie do § 3 ust. 1 codzienny rozkład czasu służby polega na wykonywaniu zadań służbowych przez 8 godzin dziennie od poniedziałku do piątku z zastrzeżeniem ust. 4.

Wnioskodawca zarzuca, że określony w § 2 ust. 1 rozporządzenia zmianowy rozkład czasu służby powoduje wydłużenie czasu pełnienia tej służby do 216 godzin lub 232 godzin miesięcznie, w zależności od ilości służb w miesiącu. W ten sposób średnia miesięczna pełnienia służby w skali roku wynosi 222 godziny miesięcznie. Tak ustalone w rozporządzeniu normy czasu pełnienia służby strażaków systemu zmianowego w sposób istotny naruszają art. 69 przepisów konstytucyjnych, który zapewnia obywatelom - nie wyłączając strażaków Państwowej Straży Pożarnej - prawo do wypoczynku przez urzeczywistnienie ośmiogodzinnego czasu pracy.

Podobna jest sytuacja prawna strażaków pełniących służbę w systemie dziennym, w przypadku wyznaczenia ich, na podstawie § 3 ust. 4 rozporządzenia, do pozostania w jednostce organizacyjnej przez 24 godziny. Po tym przysługuje czas wolny w wymiarze jednego dnia roboczego, co oznacza, że strażak otrzymuje wolne w wymiarze tylko trzeciej części faktycznej służby. Tym samym zakwestionowane przepisy są także sprzeczne z art. 67 ust. 1 przepisów konstytucyjnych.

Wprowadzenie obligatoryjnej normy czasu pełnienia służby przez strażaków systemu zmianowego w wymiarze 24 godzin służby, po którym przysługuje 48 godzin wolnych od służby, przy fakultatywnym wyznaczeniu strażaka systemu codziennego do pozostawiania w jednostce organizacyjnej przez 24 godziny, w sposób istotny różnicuje czas pełnienia

służby pomiędzy strażakami obu systemów i przy zachowaniu takiego samego uposażenia zasadniczego wynikającego z grupy zaszerogowania na tych samych stanowiskach służbowych i w sposób jednoznaczny narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Zdaniem wnioskodawcy zróżnicowanie czasu pełnienia służby na niekorzyść strażaków systemu zmianowego bez zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pozostaje w sprzeczności z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, zaś wydłużenie czasu pełnienia służby, a tym samym skrócenie im czasu przeznaczonego na wypoczynek w sposób istotny narusza art. 67 ust. 1, który zapewnia umacnianie i rozszerzanie praw i wolności obywateli, a nie ich ograniczanie.

W ocenie wnioskodawcy zakwestionowane przepisy naruszają zasadę równości wobec prawa także dlatego, że różnicują funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, w zakresie czasu pełnienia przez nich służby, z funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej, których mimo podobieństwa zadań - obowiązuje 40-to godzinny wymiar czasu służby tygodniowo.

Wnioskodawca powołuje się na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Komendanta Głównego Straży Pożarnej z 25 września 1995 r., dotyczące art. 35 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.). Artykuł ten stanowi, że czas służby strażaka określony jest wymiarem obowiązków, ale jednak, jak stwierdził RPO, z zapisu tego nie można wyprowadzić wniosku, że może to być dowolna norma czasu służby.

Zdaniem wnioskodawcy podział na 8-godzinne okresy - wykonywania zadań służbowych, odpoczynek i czuwanie jest podziałem umownym i na niektórych stanowiskach służbowych wręcz niemożliwym do zrealizowania. Zaś wszelki podział na okresy w stosunku do art. 35 ustawy pozostaje bez znaczenia. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, prawo do odpoczynku i prawo do wypoczynku to pojęcia o różnej treści. Wyposażenie zaś jednostek organizacyjnych PSP w łóżka nie może być rozumiane jako zapewnienie prawa do wypoczynku, lecz jedynie odpoczynku, za czym przemawiają względy celowościowe.

Zdaniem wnioskodawcy podkreślić należy, że część służby przeznaczonej na odpoczynek i czuwanie nie może być utożsamiana z dyżurem, o którym mowa w art. 144 kodeksu pracy z uwagi na to, że przepisy kodeksu pracy nie mają zastosowania do Strażaków PSP; ustawa o PSP nie nakazuje stosowania przepisów kodeksu pracy w przypadkach nieuregulowanych tą ustawą.

2. Wniosek Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” Krajowa Sekcja Pożarnictwa w Rybniku został poddany wstępnej kontroli w trybie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470 ze zm.). Postanowieniem z 9 września 1997 r., sygn. T. 28/97, nadano wnioskowi dalszy bieg w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym uznając, że wniosek spełnia przewidziane prawem warunki, a w szczególności wnioskodawca jest odpowiednio legitymowany w rozumieniu art. 23 ust. 1 wspomnianej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i zaskarżone przepisy dotyczą określania norm czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej, a więc niewątpliwie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

3. Prokurator Generalny w przedstawionym stanowisku stwierdza, że:

– przepisy § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lipca 1997 roku w sprawie rozkładu czasu służby strażaków PSP (Dz.U. Nr 82, poz. 530 ze zm.) nie są niezgodne z art. 66 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 2

Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483);

– przepisy § 3 ust. 4 powołanego rozporządzenia, w części w jakiej określa wymiar czasu wolnego, są niezgodne z art. 144 § 2 kodeksu pracy i z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przed dokonaniem oceny zasadności zarzutów zawartych we wniosku podnieść należy, że z dniem wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, konstytucyjnym wzorcem do badania przepisów rozporządzenia w zaskarżonym zakresie są przepisy art. 66 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP, bowiem wskazane we wniosku przepisy konstytucyjne utraciły moc obowiązującą.

Ustawa z dnia 24 października 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz. 400 ze zm.) stanowi w art. 35 ust. 1, że czas pełnienia służby strażaka jest określany wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, rozkładu czasu służby strażaków. Wprowadzone zostały dwa rodzaje rozkładu czasu służby - zmianowy i codzienny.

Dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów, w zakresie zarzutu ponadnormatywnego wydłużenia czasu pracy strażaków, zdaniem Prokuratora Generalnego zauważyć należy, że powołany we wniosku art. 69 ust. 1 i 2 uchylonych przepisów konstytucyjnych nie znalazł pełnego odbicia w nowej konstytucji. Ustrojodawca potwierdza w art. 66 ust. 2 konstytucji jedynie prawo pracowników do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Natomiast w odniesieniu do norm czasu pracy stanowi, że maksymalne normy tego czasu określa ustawa. Przepis ten obligując ustawodawcę do określenia maksymalnych norm czasu pracy, stanowi jednocześnie konstytucyjną gwarancję ich istnienia. Gwarancja ta dotyczy wszystkich pracowników, bez względu na źródło powstania pracowniczego stosunku pracy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawa określająca treść stosunku pracy strażaków nie ustanawia maksymalnych norm czasu pracy, przez które należy rozumieć ilościowy ich wymiar w okresie rozliczeniowym. Ponadto gdyby przyjąć interpretację wnioskodawcy dotyczącą wyłączenia możliwości stosowania przepisów kodeksu pracy do stosunku pracy strażaków, wówczas należałoby uznać, że art. 35 ust. 1 ustawy nie spełnia konstytucyjnego wymogu, o którym mowa w art. 66 ust. 2 Konstytucji RP. W rezultacie maksymalne normy czasu pracy ustalałby Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze rozporządzenia. Jednakże, zdaniem Prokuratora Generalnego, rozumowanie takie jest nie do pogodzenia z domniemaniem konstytucyjności ustaw i racjonalności działania ustawodawcy.

Niewątpliwie zasada wyrażona w art. 5 kodeksu pracy stanowi, iż pragmatyki służbowe mają pierwszeństwo przed przepisami kodeksu pracy i winny być odpowiednio stosowane zamiast nich, jednak z zasady tej wynika również, że w sprawach nieunormowanych w przepisach szczególnych mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy.

Podstawowym źródłem stosunku pracy strażaka jest mianowanie, co wynika ze szczególnego charakteru ich pracy. Nie odbiera to jednak strażakom przymiotu pracownika w rozumieniu kodeksu pracy. Zatem, zdaniem Prokuratora Generalnego, wobec nieokreślenia maksymalnych norm czasu pracy strażaków w art. 35 ust. 1 ustawy, należy w tym zakresie stosować odpowiednie przepisy dotyczące wymiaru czasu pracy zawarte w dziale VI kodeksu pracy.

Z prawnej definicji czasu pracy zawartej w art. 128 kodeksu pracy wynika, że czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje do dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Kodeks pracy, zdaniem Prokuratora

Generalnego, dopuszcza jednak istnienie pewnych stanów faktycznych posiadających cechy pozostawania pracownika w dyspozycji pracodawcy, które określa dyżurami, a które nie są zaliczane do czasu pracy. Przepis art. 144 § 1 kp stanowi, że czas dyżuru pełnionego przez pracownika poza normalnymi godzinami pracy, w zakładzie lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę nie wlicza się do czasu pracy, jeżeli podczas dyżuru pracownik nie wykonywał pracy. Kodeks pracy nie określa częstotliwości pełnienia dyżuru w jakimś wymiarze czasowym, ani czasu jego trwania. W świetle tych wywodów Prokurator Generalny uznaje, iż uprawnione jest wnioskowanie, że czas 24 godzinnej służby strażaków nie jest równoznaczny z czasem pracy w tym wymiarze. Czas ten przez pierwsze 8 godzin jest czasem dyżuru w rozumieniu art. 144 § 1 kp, za który przysługuje czas wolny w wymiarze odpowiadającym długości dyżuru (art. 144 § 2 kp). Tak obliczony czas pracy strażaków nie przekracza maksymalnych norm czasu pracy określonych w art. 128 kp (8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godziny na tydzień), a tym samym zakwestionowane przepisy rozporządzenia nie są niezgodne z art. 66 ust. 2 konstytucji. Ponadto zróżnicowany rozkład czasu służby strażaków usprawiedliwiony jest zastosowanym kryterium zróżnicowania, którym jest rodzaj pełnionych przez nich obowiązków. Uciążliwości wynikające z charakteru służby rekompensowane są w inny sposób.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy rozporządzenia nie różnicują w sposób niekonstytucyjny strażaków w porównaniu z funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej, w zakresie obowiązującego ich czasu pracy. Nie można zasadnie twierdzić, iż wszystkie wymienione formacje mundurowe charakteryzują się w równym stopniu cechą istotną (relewantną), która wymaga jednakowego traktowania przez prawo, w tym również w zakresie czasu i rozkładu czasu służby. Nie można zatem twierdzić, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę równości.

Odnosnie wymiaru czasu wolnego za pozostawanie strażaków w jednostce organizacyjnej przez 24 godziny, w warunkach określonych w § 3 ust. 4 rozporządzenia, czas wolny nie rekompensuje w pełni godzin dyżuru, co czyni go sprzecznym z art. 144 § 2 kp. Ponadto przepis § 3 ust. 4 rozporządzenia jest spreczny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji, ponieważ w sposób nieuzasadniony różnicuje strażaków w zakresie należnego im czasu wolnego po 24 godzinnej służbie, w zależności czy była to służba w systemie zmianowym, czy też w codziennym .

4. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w swoim stanowisku stwierdził, iż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym merytoryczny zarzut wnioskodawcy stał się bezprzedmiotowy wobec utraty mocy obowiązującej Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, a w szczególności art. 67 i art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 powołanej Ustawy Konstytucyjnej.

Zdaniem Ministra również wobec przepisów „nowej” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) zarzuty wnioskodawcy są bezprzedmiotowe wobec istnienia art. 31 ust. 3 konstytucji. W tej sytuacji upadł zarzut naruszenia zasady prawa do wypoczynku i ośmiogodzinnego dnia pracy.

Ponadto Minister wyraził pogląd, iż na konstytucyjne prawo do wypoczynku składa się nie tylko ośmiogodzinny dzień pracy, ale i inne elementy, w tym urlopy i dni wolne od pracy, co w sposób podobny określone jest w art. 7 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Artykuł 35 ust. 1 ustawy normuje uzależnienie czasu pełnienia służby strażaka od wymiaru jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Jest to, zdaniem Ministra, przepis zbieżny z art. 14 kodeksu pracy.

Ocena przepisów wykonawczych do ustawy, regulujących rozkład czasu służby strażaków musi się odbywać z uwzględnieniem działu VI kodeksu pracy, aczkolwiek nie można go stosować wprost z tej racji, że nie w pełni pojęcie czasu służby pokrywa się z pojęciem czasu pracy. Do celów interpretacyjnych należy jednak mieć na uwadze także art. 142 kp (pogotowie do pracy) i art. 144 kp (czas dyżuru).

Biorąc pod uwagę system rekompensat, nie sposób przyznać dyskryminującego charakteru służby zmianowej w stosunku do codziennej, czy służby innych funkcjonariuszy służb publicznych. Z tego samego powodu nie można zgodzić się z zarzutem naruszenia prawa do wypoczynku.

Zdaniem Ministra w zaskarżonym rozporządzeniu przewidziano rozkład czasu służby wynikający z zadań Państwowej Straży Pożarnej jako formacji oraz zadań strażaków pełniących służbę na różnych stanowiskach. Zróżnicowanie tego rozkładu jest oczywiste z uwagi na odmiennosć zadań strażaka - ratownika i strażaka - urzędnika. Żaden z rozkładów nie wykracza jednak poza zakres upoważnienia ustawowego, gdyż nie ustanawia norm pracy i uwzględnia prawo do wypoczynku.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali sformułowane w pisemnych wnioskach zarzuty i argumenty, a ponadto:

przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, przyznał, że ze względu na treść art. 66 ust. 2 Konstytucji RP będzie konieczna nowelizacja ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, a zwłaszcza jej art. 35 i jak sądzi, prace w tym zakresie zostaną podjęte po rozprawie w tej sprawie,

przedstawiciele wnioskodawcy uzupełnili wniosek przez wskazanie, iż obecnie podstawę kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowią art. 2 i 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zagadnienie konstytucyjności regulacji prawnych dotyczących rozkładu czasu służby strażaków było już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W 1996 r. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” - Krajowa Sekcja Pożarnictwa w Rybniku wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie zgodności § 2 ust. 2 i 3 zarządzenia Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie określenia rozkładu czasu służby strażaków (Dz.Urz. PSP Nr 1-2, poz. 2) z art. 1, 67 ust. 1, 69 ust. 2 i 81 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Postępowanie w tej sprawie zostało jednak umorzone na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.), z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego zarządzenia. 21 lipca 1997 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 82, poz. 530), w którym uchylił (§ 7) kwestionowane przez wnioskodawcę zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego

Państwowej Straży Pożarnej (*postanowienie TK z 12 sierpnia 1997 r., sygn. U. 8/96, OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 42*). Ten nowy akt wszedł w życie z dniem ogłoszenia (24 lipca 1997 r.) i od tego dnia kwestia czasu pracy strażaków jest w nim normowana. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 4 ust. 2 nie stanowi przeszkody do ewentualnego badania konstytucyjności i legalności nowego aktu normatywnego, o ile uprawniony podmiot złoży do Trybunału wymagany prawem wniosek.

Rozpatrywany obecnie wniosek dotyczy wskazanych w nim postanowień tego właśnie rozporządzenia, odpowiadających w zasadzie co do treści zaskarżonym poprzednio przepisom zarządzenia Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

2. Przystępując do rozpatrzenia wniosku Krajowej Sekcji Pożarnictwa po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Trybunał Konstytucyjny musiał rozstrzygnąć, czy wskazane we wniosku wzorce (kryteria) konstytucyjności ustrojodawca pozostawił bez zmian, utrzymał, lecz w zmienionej postaci, lub w ogóle pominął. Uznając, że zmiany ustrojowe wprowadzone przez Konstytucję RP mają w istocie - niezależnie od ich skali - charakter ewolucyjny, należy przyjąć, że w przypadku gdy brzmienie poszczególnych przepisów konstytucji, z których wyprowadza się odpowiednie wzorce (kryteria) konstytucyjności, pokrywa się w zasadzie z brzmieniem uchylonych przepisów konstytucyjnych, a ich kontekst systemowy i funkcjonalny nie uległy istotnym zmianom, nowe przepisy zachowują swoje dotychczasowe znaczenie. Oparte na tych przepisach wzorce (kryteria) konstytucyjności pozostają więc bez zmian. Jeżeli natomiast przepisom takim nadano zmienione lub całkowicie nowe brzmienie, to zgodność opartych na nich wzorców (kryteriów) konstytucyjności z wzorcami opartymi na przepisach konstytucyjnych obowiązujących poprzednio powinna być przedmiotem odrębnej i wnikliwej oceny Trybunału Konstytucyjnego dokonywanej zawsze w kontekście konkretnej sprawy.

W rozpatrywanej sprawie zakwestionowana została zgodność § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 21 lipca 1997 r. w sprawie rozkładu czasu służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej z art. 1, art. 67 ust. 1 i 2 oraz art. 69 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych, które na mocy art. 77 małej konstytucji obowiązywały do dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Jeżeli chodzi o art. 1 dotychczasowych przepisów konstytucyjnych („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), to został on powtórzony w obecnie obowiązującej Konstytucji RP w tym samym brzmieniu jako jej art. 2. W związku z tym wzorzec kontroli konstytucyjności pozostaje bez zmian.

Podobnie ma się rzecz z wzorcem konstytucyjności wyprowadzonym dotychczas z art. 67 ust. 2 („Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa bez względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne”). Co prawda przepis ten w Konstytucji RP nie został dokładnie powtórzony, jednakże zawarty w nim wzorzec konstytucyjności odnajdujemy w art. 32, który stanowi, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Inaczej wygląda sprawa kryteriów konstytucyjności zawartych w art. 67 ust. 1 oraz art. 69 ust. 1 i 2 dotychczasowych przepisów konstytucyjnych, do których również odwołuje się wnioskodawca. W Konstytucji RP nie znajdujemy bowiem przepisów, które przynajmniej są treścią, jeżeli już nie brzmieniem, nawiązywałyby do art. 67 ust. 1 („Rzeczpospolita Polska umacnia i rozszerza prawa i wolności obywateli”). Należy więc stwierdzić, że zawarty w tym

przepisie wzorzec konstytucyjności przestał obowiązywać. Również powołany we wniosku art. 69 ust. 1 i 2 przepisów konstytucyjnych („1. Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do wypoczynku. 2. Prawo do wypoczynku zapewnia pracownikom: ustawowe skrócenie czasu pracy przez urzeczywistnienie ośmiogodzinnego dnia pracy oraz krótszego czasu pracy w przypadkach przewidzianych ustawami, ustawowo określone dni wolne od pracy, coroczne płatne urlopy”) nie znalazł pełnego odbicia w obecnej Konstytucji RP. Do kwestii tej nawiązuje bowiem art. 66 ust. 2 konstytucji, który stanowi, że: „Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa”. W przepisie tym ustrojodawca nie formułuje wprost prawa do wypoczynku. Potwierdza jedynie prawo pracownika do dni wolnych i płatnych urlopów. Natomiast regulację maksymalnych norm czasu pracy odsyła do ustawy.

W związku z powyższym należy przyjąć, że w świetle obecnie obowiązujących wzorców konstytucyjności zarzuty podniesione we wniosku dotyczą zgodności § 2 ust. 1 oraz § 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia z art. 2, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o zarzuty dotyczące zgodności z art. 2 i art. 32 konstytucji, to zarówno ich treść, jak i uzasadnienie zachowują w całej rozciągłości znaczenie nadane im we wniosku. Natomiast zarzut niezgodności z art. 66 ust. 2 konstytucji można odnieść jedynie do § 2 ust. 1 rozporządzenia i sprowadzić do pytania, czy postanowienia zakwestionowanego przepisu prowadzą do naruszenia maksymalnych norm czasu pracy.

3. Wnioskodawca, odwołując się do poprzednio obowiązującego wzorca konstytucyjności, zarzuca § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowiącemu, że zmiany rozkład czasu służby polega na pozostawaniu w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej na zmiany liczące 24 godziny, po których przysługuje 48 godzin wolnych od służby, po dziewięciu zaś kolejnych faktycznie pełnionych służbach przysługują dodatkowe 24 godziny wolne zamiast dziesiątej służby, naruszenie prawa do wypoczynku zapewnianego m.in. przez urzeczywistnienie ośmiogodzinnego dnia pracy. Zdaniem skarżącego wydłużenie norm czasu pełnienia służby powoduje bowiem skrócenie czasu wolnego.

W świetle przedstawionego wyżej i aktualnie obowiązującego wzorca konstytucyjności zasadnicze znaczenie ma kwestia, czy ustanowienie w przepisach rozporządzenia zmianowego rozkładu czasu służby prowadzi do naruszenia maksymalnych norm czasu pracy, które zgodnie z art. 66 ust. 2 konstytucji powinny być określone w ustawie. Odpowiedź w tej kwestii wymaga przede wszystkim wyjaśnienia, czy wspomniane maksymalne normy czasu pracy zostały w drodze ustawy określone. Właściwa w tym zakresie ustawa o Państwowej Straży Pożarnej stanowi tylko, że czas pełnienia służby strażaka jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku (art. 35 ust. 1), nie określa natomiast maksymalnych norm czasu pracy, ani też wyraźnie nie odsyła w tej sprawie do innych przepisów ustawowych. Jedynie rozkład czasu służby określa w drodze rozporządzenia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 35 ust. 2).

Na tym tle powstaje pytanie, czy brak określenia we wspomnianej ustawie o Państwowej Straży Pożarnej maksymalnych norm czasu pracy, dopuszcza możliwość odpowiedniego stosowania innych ustawowych przepisów, a w szczególności postanowień prawa pracy.

Wyjaśnienie tej kwestii ma złożony charakter, bowiem kwestia charakteru stosunków prawnych zachodzących w trakcie zawodowego pełnienia służby przez różnego rodzaju funkcjonariuszy, w tym przez strażaków, i - co za tym idzie - reżimu prawnego, jakiemu stosunki te podlegają, nie została jednoznacznie rozstrzygnięta ani w obowiązujących kolejno przepisach prawnych, ani przez doktrynę prawa (por. T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J.

Łętowski, Ossolineum 1986 r., s.87-155). W tej ostatniej publikacji zdaje się przeważać pogląd, wspierany niekiedy także przez orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. *postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1992 r. sygn. akt III ARN 17/92*, OSP 1993, z. 2, poz. 44) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 1991 r., sygn. akt II SA 35/91*), że stosunki w tzw. służbach zmilitaryzowanych, w których występuje dyspozycyjność funkcjonariusza, polegająca na podporządkowaniu osoby pełniącej służbę władzy służbowej co do rodzaju pracy, pory jej świadczenia itd., nie mieszczą się w pojęciu stosunków pracy. Powszechnie uważa się, że charakter taki ma służba w wojsku, policji i Urzędzie Ochrony Państwa, Służbie Granicznej i w Służbie Więziennej. Do tego - powszechnie przyjętego w doktrynie prawa pracy oraz prawa administracyjnego - stanowiska, że stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych czy mundurowych, nie są stosunkami pracy w rozumieniu prawa pracy, są natomiast stosunkami prawnymi o charakterze administracyjno-prawnym, odwołał się Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu z 9 czerwca 1997 r. sygn. K. 24/96 (OTK ZU Nr 2, poz. 20, s.195). Stosunki służbowe w tych formacjach są regulowane w zasadzie przepisami odrębnymi należącymi do prawa administracyjnego. W sprawach nie unormowanych tymi przepisami stosuje się posiłkowo przepisy prawa pracy, jednakże na podstawie specjalnych odesłań, a nie na podstawie art. 5 kodeksu pracy, który stanowi, że „jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, stosuje się przepisy kodeksu w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami”. Uważa się, że funkcjonariusze, zatrudnieni w wymienionych wyżej formacjach, nie są „pracownikami szczególnej kategorii” w rozumieniu art. 5 kodeksu pracy, a stosunki służbowe, w jakich pozostają, nie mieszczą się w pojęciu stosunku pracy (L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 1997, s.37-38). Analogiczny pogląd wypowiedziany jest - choć już nie tak stanowczo i powszechnie - w kwestii statusu prawnego kiedyś funkcjonariuszy pożarnictwa, a obecnie strażaków (por. opinia Z. Masternaka przedstawiona przez wnioskodawcę).

Przedstawiając poglądy doktryny wspomnieć także trzeba, że kwestia charakteru stosunków prawnych, w jakich strażacy pozostają w trakcie wykonywania swych obowiązków, od początku budziła wątpliwości oraz była przedmiotem licznych sporów i dyskusji (por. T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Część I. Ogólna*, Warszawa-Kraków 1986, s.240). Wysuwany był przy tym postulat, iż „stosunki służbowe powinny znaleźć się w przyszłości w orbicie prawa pracy na równi ze stosunkami pracy w administracji, do których w zakresie nie uregulowanym przepisami szczególnymi stosuje się obecnie – z mocy art. 5 kp – przepisy kodeksu pracy” (por. T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1986 r., s.150).

4. Rozpatrując zarzuty podniesione przez wnioskodawcę Trybunał Konstytucyjny wyszedł przede wszystkim z podstawowych dla kontroli konstytucyjności założeń, a mianowicie domniemania konstytucyjności ustaw i racjonalności działania ustawodawcy oraz związanego z tym ostatnim postulatu zupełności systemu prawnego. Jeżeli więc konstytucja nakazuje określenie maksymalnych norm czasu pracy w ustawie, natomiast właściwa dla danych stosunków prawnych ustawa, w tym wypadku ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, nie zawiera takiej regulacji, to może zrodzić się wątpliwość, czy nie występuje tu luka prawna etyczna. W takim jednak wypadku w doktrynie przyjmuje się możliwość usunięcia luki w drodze analogii. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że mimo odrębności stosunku administracyjnego, przy braku określenia w ustawie o Straży Pożarnej maksymalnych norm czasu pracy, wątpliwość w tym zakresie można wyjaśnić w drodze analogii przez odwołanie się do odpowiednich przepisów kodeksu pracy, te zawierają bowiem

określenie takich norm. Odpowiednie zastosowanie tych przepisów do strażaków znajduje swoje oparcie w domniemaniu konstytucyjności ustaw i racjonalności działania ustawodawcy oraz zupełności systemu prawnego. Zauważyć należy, że w doktrynie dopuszcza się w stosunkach służbowych stosowanie przepisów prawa pracy nie na podstawie art. 5 kp, a „jedynie *per analogiam*” (por. T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, [w:] *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1986 r., s.140-141). Skoro więc art. 35 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie określa maksymalnych norm czasu pracy strażaków, a zgodnie z konstytucją nie może tego czynić rozporządzenie, należy w tym zakresie stosować odpowiednio przepisy dotyczące wymiaru czasu pracy zawarte w dziale VI kodeksu pracy. Odnosi się to zwłaszcza do art. 129 kp, zgodnie z którym czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie przekraczającym trzech miesięcy.

Przyjęcie, że w zakresie nie uregulowanym ustawą do służby strażaków mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu pracy, sprowadza problem podniesiony przez wnioskodawców do odpowiedzi na pytanie, czy określony w § 2 ust. 1 rozporządzenia rozkład czasu służby strażaków narusza ustawowo określone maksymalne normy czasu pracy, czyli - zgodnie z przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny interpretacją - normy określone w odpowiednich przepisach kodeksu pracy. Pozytywna albo negatywna odpowiedź na to pytanie uzależniona jest od rozstrzygnięcia, czy 24 godziny czasu służby strażaków, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia, równoznaczne są z 24 godzinami czasu pracy w rozumieniu art. 128 kp, który stanowi, że „czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy”. Rozstrzygnięcie tego, istotnego dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu, zagadnienia musi uwzględniać zarówno odpowiednie regulacje Kodeksu pracy, samego rozporządzenia, jak i specyfikę służby strażaka, charakteryzującą się dyspozycyjnością.

Jeżeli chodzi o kodeks pracy, to przewidziano w nim sytuacje, określane mianem dyżurów, w których pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy, a które nie są zaliczane do czasu pracy. Chodzi tu o art. 144 § 1, który stanowi, że czas dyżuru pełnionego przez pracownika poza normalnymi godzinami pracy w zakładzie lub innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę nie wlicza się do czasu pracy, jeżeli podczas dyżuru pracownik nie wykonywał pracy.

Z kolei rozporządzenie zawiera postanowienia, z których wynika, że w ramach zmiany okresy po 8 godzin przeznacza się odpowiednio na: wykonywanie zadań służbowych, odpoczynek i czuwanie (§ 2 ust. 4). Co więcej odpoczynek i czuwanie mogą zostać przerwane jedynie akcją ratowniczą, alarmem ćwiczebnym lub potrzebą utrzymania podwyższonej gotowości operacyjnej (§ 2 ust. 5).

W świetle powyższych regulacji należy przyjąć, że pozostawanie w jednostce organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej na zmianach liczących 24 godziny nie jest równoznaczne z czasem pracy w tym wymiarze. Czas służby ponad pierwsze 8 godzin jest niewątpliwie równoznaczny z czasem dyżuru w rozumieniu art. 144 § 1 kp.

Tak obliczony czas pracy strażaków nie przekracza maksymalnych norm czasu pracy określonych we wspomnianym już art. 128 kp. Zakwestionowany przez wnioskodawcę przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia nie może być dlatego uznany za niezgodny z art. 66 ust. 2 Konstytucji RP.

5. Wnioskodawca zarzuca ponadto postanowieniom rozporządzenia, że przez wprowadzenie dwóch różnych rozkładów czasu służby strażaków, zmianowego i codziennego

naruszyły zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych) i zasadę równości wobec prawa (art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych).

Wnioskodawca uważa, że wprowadzenie obligatoryjnej normy czasu pełnienia służby przez strażaków systemu zmianowego w wymiarze 24 godzin, przy fakultatywnym wyznaczaniu strażaka systemu codziennego do pozostawania w jednostce organizacyjnej przez 24 godziny, w istotny sposób różnicuje czas pełnienia służby pomiędzy strażakami obu systemów i przy zachowaniu takiego samego uposażenia zasadniczego narusza, wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych, zasadę sprawiedliwości społecznej, która nakazuje równe traktowanie podmiotów prawa w wypadkach równej ich sytuacji prawnej. Tak rozumiane naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej wnioskodawca łączy z naruszeniem zasady równości, twierdzi bowiem, że „różnicowanie rozkładu czasu służby na niekorzyść strażaków systemu zmianowego bez zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 67 ust. 2 cytowanych wyżej przepisów konstytucyjnych”. Przy czym wnioskodawca utrzymuje, że kwestionowana treść rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa nie tylko pomiędzy funkcjonariuszami w strukturze Państwowej Straży Pożarnej, lecz także pomiędzy tymi funkcjonariuszami, a funkcjonariuszami innych formacji wchodzących w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Ministerstwa Sprawiedliwości (funkcjonariusze Służby Więziennej). Odpowiednie przepisy prawne określają bowiem dla tych grup zawodowych 40 godzinny wymiar czasu służby tygodniowo, pomimo że obowiązujące w tych grupach pragmatyki służbowe w sposób identyczny jak w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej stanowią, iż czas służby funkcjonariuszy tych formacji określony jest wymiarem ich obowiązków. Tymczasem jedną z podstawowych cech wspólnych Państwowej Straży Pożarnej i wszystkich powołanych formacji mundurowych jest pełnienie służby i wykonywanie określonych przepisami prawa zadań na rzecz ochrony życia i zdrowia obywateli oraz ochrony mienia, a także porządku publicznego.

Wskazane we wniosku kryteria (wzorce) konstytucyjności, zasada sprawiedliwości i zasada równości, o czym była już mowa w pkt. 2, zostały zachowane w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r. Zawarta w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426; z 1995 r. Nr 38, poz. 184; Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488) zasada sprawiedliwości społecznej została recypowana w art. 2 konstytucji, natomiast zasada równości wobec prawa, wyrażona dotychczas w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych została co do istoty przejęta w art. 32 Konstytucji. Biorąc pod uwagę te wzorce konstytucyjne, uznać należy, że zarówno doktrynalna, jak i orzecznicza wykładnia obu tych zasad zachowuje w pełni swą aktualność na gruncie Konstytucji RP. W związku z tym przypomnieć trzeba, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Podstawowe, ale nie wyłączne cechy ze względu na istnienie których nie wolno różnicować obywateli pod względem prawnym wymieniał nie obowiązujący już art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych (*orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., s.14, tak samo i orzeczenia późniejsze*). Obecny art. 32 ust. 2 konstytucji stanowi wprost, że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Oceniając zakwestionowane we wniosku zróżnicowanie strażaków na takich, którzy odbywają służbę według zmianowego i takich, którzy odbywają ją według codziennego

rozkładu czasu służby, a także zróżnicowanie sytuacji strażaków w porównaniu z sytuacją innych funkcjonariuszy z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo, po pierwsze, między strażakami wykonującymi ten zawód według dwóch różnych rozkładów czasu służby, po drugie, między strażakami jako grupą zawodową i innymi funkcjonariuszami. Należy więc ustalić, czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie (*orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK w 1995 r., cz. II, s.182*). Ustalenie takie musi być dokonane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarte są kontrolowane normy, często będzie więc miało relatywny charakter. Nie oznacza też obowiązku ustawodawcy identycznego traktowania w prawie każdego z tych adresatów i w każdej sytuacji (*orzeczenie z 18 marca 1997 r., sygn. K. 15/96, OTK ZU Nr 1/1997, s.68*). Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. „Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione” (*sygn. K. 17/95, op. cit., s.183 i cytowane orzeczenia wcześniejsze*).

Przystępując do rozważenia zarzutów wnioskodawcy Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą:

– po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s.141*).

– po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

– po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. *orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s.93*). Jak już wspomniano, jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (dawniej art. 1 przepisów konstytucyjnych obecnie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (*orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s.280-281*).

Oceniając konstytucyjność zróżnicowania rozkładu czasu służby strażaków należy pamiętać, że nie wynika ono jedynie z odpowiednich postanowień rozporządzenia, ale znajduje oparcie również w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, który zezwala nie tylko na różny rozkład czasu służby strażaków w porównaniu z innymi pracownikami, ale także na różny jego rozkład wśród strażaków. Przepis ten stanowi bowiem,

że „czas pełnienia służby strażaka jest określony wymiarem jego obowiązków...”.

Za zgodne z konstytucją należy uznać zastosowane kryterium różnicowania rozkładu czasu służby pomiędzy strażakami na zmianowy i codzienny. Kryterium to ma charakter złożony podmiotowo-przedmiotowy. Obowiązujący strażaka rodzaj rozkładu czasu służby zależy z jednej strony od rodzaju jednostki organizacyjnej, w której strażak pełni służbę, zaś z drugiej strony od charakteru stanowiska jakie zajmuje on w tej jednostce. I tak zmianowy rozkład czasu służby obowiązuje przede wszystkim strażaków pełniących służbę w jednostkach ratowniczo-gaśniczych, jednak z wyłączeniem dowódców i ich zastępców oraz strażaków pełniących służbę na stanowiskach nie związanych z bezpośrednim organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych. Rozkład ten obowiązuje także strażaków pełniących służbę w pozostałych jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli zajmują oni stanowiska związane z bezpośrednim organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych, z zapewnieniem bieżącego dozoru, oraz z wykonywaniem innych zadań wymagających ciągłości służby. Pozostałych strażaków obowiązuje codzienny rozkład czasu służby (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Zastosowane kryterium różnicowania strażaków znajduje więc oparcie w istotnych różnicach jakie występują między zadaniami realizowanymi przez różne jednostki organizacyjne, w których strażacy mogą pełnić służbę, lub w odmiennym charakterze stanowisk, jakie mogą oni zajmować w tych jednostkach. Tym samym, wbrew temu co twierdzi wnioskodawca, przepisy § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 rozporządzenia nie mają charakteru dyskryminującego strażaków pełniących służbę w zmianowym rozkładzie czasu i nie naruszają zasady równości wobec prawa, ani też zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie można też twierdzić, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia różnicują w sposób naruszający konstytucyjną zasadę równości wobec prawa strażaków w porównaniu z funkcjonariuszami Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej, w zakresie obowiązującego ich czasu pracy. Mimo pewnych podobieństw wymienione służby charakteryzuje różnorodność zadań, która prowadzi do różnego stopnia podporządkowania i dyspozycyjności funkcjonariuszy tych formacji, do przyjęcia innych sposobów realizacji tych zadań i w konsekwencji do odmiennego ukształtowania pod wieloma względami ich pragmatyk służbowych, w tym także w zakresie wymiaru i rozkładu czasu służby. A więc i z tego powodu nie można uznać kwestionowanych przepisów za sprzeczne z zasadą równości.

6. Inaczej przedstawia się sprawa zgodności § 3 ust. 4 rozporządzenia z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten dopuszcza możliwość wyznaczenia strażaka pełniącego służbę w codziennym rozkładzie czasu do pozostawania w jednostce organizacyjnej w wymiarze 24 godzin, po których udziela się czasu wolnego w wymiarze 1 dnia roboczego. Sytuacja takiego strażaka niczym nie różni się od sytuacji strażaka pełniącego służbę w zmianowym rozkładzie czasu. Jeden i drugi pozostaje w jednostce organizacyjnej przez 24 godziny. Istotne różnicowanie między nimi polega na tym, że strażakowi zmianowemu po 24 godzinach służby przysługuje 48 godzin wolnych od służby, a strażak służący w systemie codziennym wyznaczony do pozostawania w jednostce przez 24 godziny otrzymuje czas wolny w wymiarze tylko 1 dnia roboczego. Przepis ten jest sprzeczny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, ponieważ w sposób niczym nie usprawiedliwiony różnicuje strażaków w zakresie udzielanego im czasu wolnego po 24 godzinnej służbie. Różnicowanie to nie ma charakteru racjonalnie uzasadnionego, ponieważ zależy jedynie od tego, czy służbę w wymiarze 24 godzin pełnili strażacy zmianowego czy codziennego rozkładu czasu służby. O ile bowiem usprawiedliwione jest różnicowanie rozkładów czasu służby strażaków w zależności od ciążących na nich obowiązków i faktycznie wykonywanych zadań, o tyle nieuzasadnione jest różnicowanie należnego im czasu

wolnego za ten sam czas służby.

Wobec stwierdzenia niekonstytucyjności jedynie wtórny charakter przypisać można postawionemu przez Prokuratora Generalnego zarzutowi, że § 3 ust. 4 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 144 ust. 2 kodeksu pracy, stanowiącym, że za czas dyżuru przysługuje czas wolny od pracy w wymiarze odpowiadającym długości dyżuru.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.