



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4/07/2018

Adam Bodnar

WZF.7043.79.2017.TO

**Pan  
Joachim Brudziński**

**Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze

uprzejmie informuję, że w wyniku kontroli przestrzegania praw i wolności obywatelskich w Komendzie Miejskiej Policji (KMP) w Białymstoku ujawnił się problem dziesięciogodzinnych służb Wydziału Patrolowo - Interwencyjnego (WPI) pełnionych w indywidualnym rozkładzie czasu służby.

Funkcjonariusze zapytani o konieczność realizacji obowiązków służbowych w zmianowym dziesięciogodzinnym czasie służby wskazywali na podstawową zaletę takiego rozwiązania polegającą na korzystnym dla ich życia rodzinnego układaniu grafików służby. Rozwiązanie takie pozwala na uzyskanie w skali tygodnia dodatkowego dnia wolnego od służby. W trakcie czterech służb dziesięciogodzinnych policjanci wypracowują bowiem tygodniową czterdziestogodzinną normę czasu służby wynikającą z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.). Z informacji otrzymanych od przełożonych WPI wynika, że przerwy pomiędzy służbami zostały wydłużone do 14 godzin, niezależnie od zmiany w jakiej ją pełnią, natomiast przerwa w trakcie służby do 30 minut. Z uzyskanych informacji wynika także, że większość (z ok. 180 etatów) funkcjonariuszy WPI KMP Białystok ma ustalony indywidualny czas służby. Brak zgody na pełnienie służby w tym trybie ze strony policjanta jest honorowany. Funkcjonariusz pełni wówczas służbę w trybie 8-godzinnym (22 osoby, głównie przewodnicy psów służbowych i matki karmiące).

Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że wprowadzenie w KMP Białystok służb dziesięciogodzinnych w 2013 roku poprzedzone było pilotażem, który w ocenie policjantów, jak i kadry wskazywał na korzyści dla służby, jak i życia rodzinnego policjantów. Powyższe dane pokazały, że przeprowadzona próba zmiany systemu godzinowego, obowiązująca do chwili obecnej przyczynia się do efektywniejszej służby policjantów oraz mniejszej liczby zwolnień lekarskich, co wprost przekłada się na optymalizację sił w służbie zewnętrznej. Po okresie pilotażu wyniki uzyskiwane przez policjantów kształtowały się na wyższym poziomie w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Dodatkowo w aspekcie potencjalnego przemęczenia policjantów w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku zlecono kwerendę rejestrów wypadków i spraw prowadzonych w zespole BHP i PPOż KMP w latach 2013 – 2018 i nie stwierdzono wypadków w służbie w WPI, których przyczyną pośrednią lub bezpośrednią byłoby przemęczenie policjanta.

Przeprowadzone analizy wskazują, że rozwiązanie istniejące w garnizonie podlaskim pozwala na realizację ustawowych zadań Policji przy korzystnym dla policjantów rozkładzie czasu służby. Doświadczenia WPI KMP w Białymstoku wydają się możliwe do transponowania na grunt innych garnizonów Policji. Implementacja taka nie powinna jednak polegać na nadużywaniu indywidualnego rozkładu służby. Instytucja ta ma bowiem charakter wyjątkowy, a zgodnie z § 3 rozporządzenia regułą w Policji jest pełnienie służby w systemie zmianowym lub podstawowym rozkładzie czasu służby. Inicjatywie takiej powinna towarzyszyć zmiana obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

W mojej ocenie korzystanie z indywidualnego rozkładu czasu służby<sup>1</sup> dla standardowego planowania służb wskazuje na możliwość nadużycia prawa. Jest to wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz.U. z 2001 r. Nr 131, poz. 1471 ze zm. dalej: rozporządzenie) w szczególnie uzasadnionych przypadkach przełożony właściwy w sprawach osobowych lub upoważniony przez niego kierownik komórki organizacyjnej może ustalić indywidualny rozkład czasu służby policjanta w ramach normy czasu służby,

---

<sup>1</sup> § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz.U. z 2001 r. Nr 131, poz. 1471 ze zm.).

o której mowa w art. 33 ust. 2 ustawy. Jest to szczególny (kwalifikowany) rozkład czasu służby policjantów, podobnie jak rozkład zmianowy dwunastogodzinny (§ 4 ust. 2 rozporządzenia). W niniejszym przypadku różnica polega na tym, że dobową normę czasu służby (10 godzin) jest ustalana indywidualnie, podobnie jak dobową normę wypoczynku (14 godzin – bez względu na to czy służba miała miejsce w dzień czy w nocy) przerw w trakcie służby czy liczby służb nocnych w miesiącu. Należy przy tym zauważyć, że norma wypoczynku dla służb dwunastogodzinnych wynosi 24 godzin po służbie dziennej oraz 48 godzin po służbie nocnej (§ 4 ust. 5 rozporządzenia). Norma prawna wynikająca z treści § 7 rozporządzenia stając się elementem konstrukcji nadużycia prawa, pozostawia podmiotom podejmującym decyzje w zakresie indywidualnego rozkładu czasu służby swobodę poprzez upoważnienie do uwzględniania kryteriów (np. określając minimalną normę wypoczynku na 14 godzin) niewyrażonych w obowiązujących przepisach pragmatyki służbowej. Norma wypoczynku (14h) dla służby dziesięciogodzinnej jest tutaj zauważalnie niższa od normy wypoczynku dla dwunastogodzinnej służby (24/48h). Odpowiada ona wartości przewidzianej dla ośmiogodzinnej służby w porze nocnej.

Pozostawienie przełożonym możliwości decydowania o prawie do wypoczynku w indywidualnym czasie pełnienia służby budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 66 ust. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że na poziomie konstytucyjnym, określenie maksymalnego dobowego i średniotygodniowego czasu pracy (służby), ale także minimalnych okresów wypoczynków dobowych i tygodniowych powinno zostać uczynione w ustawie. W niniejszym przypadku określenie maksymalnego dobowego czasu służby oraz minimalnego dobowego czasu wypoczynku nastąpiło w formie aktu wykonawczego, co samo w sobie budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 66 ust. 2 Konstytucji. Nie mniej jednak – niezgodnie z art. 33 ust. 6 ustawy o Policji – minister właściwy do spraw wewnętrznych, w § 7 subdelegował ustalenie indywidualnego rozkładu czasu służby (w tym maksymalnego dobowego czasu służby, minimalnego dobowego wypoczynku, przerw w trakcie służby oraz liczby służb nocnych w miesiącu) na przełożonego właściwego w sprawach osobowych lub upoważnionego przez niego kierownika komórki organizacyjnej (Naczelnika WPI). Przy tym ustawowe ograniczenie dotyczy jedynie maksymalnego tygodniowego czasu służby, który określony został w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji. Regulacja taka wywołuje wątpliwości z punktu widzenia wynikającego

z art. 92 ust. 2 Konstytucji – zakazu subdelegacji. Należy jednocześnie zauważyć, że maksymalny dobowy wymiar czasu służby w ogóle nie został określony w ustawie o Policji, co przedmiotowym zakresie przesądza o blankietowym charakterze upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (art. 33 ust. 6 ustawy o Policji), a tym samym determinuje naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście **minimalnego dobowego/tygodniowego czasu wypoczynku** na uwagę zasługuje treść art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 173 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem żołnierzowi zawodowemu przysługuje prawo do **co najmniej**:

- 1) jedenastu godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie;
- 2) dwudziestu czterech godzin nieprzerwanego odpoczynku w okresie siedmiodniowym.

Z kolei określenie **maksymalnych norm czasu służby** statuuje art. 35 ust. 1 – 6a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1204 ze zm.). Czas służby strażaka nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym, nieprzekraczającym 6 miesięcy. Tygodniowy wymiar czasu służby strażaka, skierowanego do szkoły, na przeszkolenie lub na studia, jest określony programem nauczania. Wprowadza się zmianowy oraz codzienny rozkład czasu służby strażaka. Stanowiska, na których strażacy pełnią służbę w ramach rozkładów czasu służby strażaka w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej ustalają kierownicy tych jednostek. Zmianowy rozkład czasu służby strażaka polega na wykonywaniu zadań służbowych i pełnieniu dyżurów, trwających nie dłużej niż 24 godziny, po których następują co najmniej 24 godziny wolne od służby. Codzienny rozkład czasu służby strażaka polega na wykonywaniu zadań służbowych po 8 godzin dziennie od poniedziałku do piątku. Strażak może być, przez właściwego przełożonego, wyznaczony do wykonywania zadań służbowych poza rozkładami czasu służby strażaka (na warunkach określonych w art. 35 ust. 9 i 10).

Nawiązując powyższe rozważania do problemu zwiększającej się liczby odchodzących ze służby policjantów oraz braku chętnych do wstępowania do Policji pragnę zauważyć, że bardziej elastyczne kształtowanie rozkładu czasu służby mogłoby stanowić

jeden z argumentów przemawiających, odpowiednio, za pozostaniem, względnie podjęciem służby w Policji. Chodzi w szczególności o realizację postulatów wpływających ze środowiska samych policjantów, jak i analizę istniejących w policjach europejskich rozwiązań, pozwalających na wykonywanie zadań ustawowych i godzenie przez zainteresowanych ról zawodowych i rodzinnych. Przykładowo wymienić tu należy możliwość pełnienia służby na pół etatu (adresowana do rodziców albo policjantów seniorów/w okresie rekonwalescencji), elastyczny czas służby (ruchome godziny rozpoczęcia i zakończenia służby np. pion kryminalny), służba na odległość (za pośrednictwem internetu np. pion cyberprzestępczości), policyjne żłobki i przedszkola. Rozwiązania wymagają także problemy braku zaliczania do czasu służby dyżurów domowych<sup>2</sup> oraz zasad korzystania z przerw na karmienie<sup>3</sup>.

W świetle powyższego na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dostosowania istniejących w pragmatyce służbowej policjantów norm czasu służby do wymagań konstytucyjnych, a także usprawnienia sposobu pełnienia służby przez policjantów.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

---

<sup>2</sup> Aktualnie policjantom zwracany jest jedynie czas rzeczywiście pełnionej służby (w przypadku wezwania). Należy jednak zauważyć, że dyżur domowy niesie za sobą ograniczenia dysponowania własną osobą np. w zakresie miejsca przebywania (związanego z koniecznością niezwłocznego stawienia się do jednostki na wezwanie – wyrok TSUE z dnia 26 lipca 2017 r. sygn. akt C-518/15), albo zaliczenia do czasu pracy wyłącznie czasu wykonywania czynności służbowych – z pominięciem czasu pozostawiania w dyspozycji pracodawcy (wyrok TSUE z dnia 9 września 2003 r. sygn. akt C-151/02).

<sup>3</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował już ten problem w wystąpieniu do Komendanta Głównego Policji z dnia 2 grudnia 2016 r. (WZF.7043.25.2015). Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę na rozwiązanie istniejące w Hiszpanii (szerzej: wyrok TSUE z dnia 30 września 2010 r. sygn. akt C-104/09). Hiszpański sąd krajowy wskazał, że przerwa przewidziana w art. 37 ust. 4 kodeksu pracy została ustanowiona początkowo, w 1900 r., w celu ułatwienia karmienia piersią przez matkę. Ewolucja uregulowania oderwała ją od tego celu, ponieważ przepis ten przestał odnosić się do karmienia piersią. Ponadto orzecznictwo od wielu lat dopuszcza korzystanie z tej przerwy w przypadku karmienia sztucznego. Sąd ten podnosi, że przerwa ta została oderwana od biologicznego faktu, jakim jest karmienie piersią, i od tamtego czasu jest uznawana za czas uwagi poświęcanej dziecku i środek pojednawczy pomiędzy życiem rodzinnym a życiem zawodowym po wygaśnięciu urlopu macierzyńskiego. Jak wynika z treści przedmiotowego wyroku, przerwa taka przysługuje zarówno mężczyźnie, jak i kobiecie.