

Warszawa, dnia 19 grudnia 2018 r.

BAS-WAP-2554/18

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

### **Opinia prawna**

#### **na temat petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (BKSP-145-422/18)**

#### **I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji jest żądanie nowelizacji art. 28 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej<sup>1</sup> poprzez zniesienie wymogu obywatelstwa polskiego dla osób pełniących służbę w Państwowej Straży Pożarnej oraz dopuszczenie do pełnienia tej służby osób, które zamieszkują na terytorium Polski przez okres co najmniej 6 miesięcy.

Składający petycję wnosi także o nowelizację art. 30 ust. 1 tej ustawy poprzez zastąpienie sformułowania „obywatel Rzeczypospolitej Polskiej” wyrażeniem „osoba zamieszkała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto, autor petycji domaga się uchylecia art. 43 ust. 2 pkt 6 ustawy, który stanowi o tym, że strażaka zwalnia się ze służby w przypadku utraty obywatelstwa polskiego oraz uchylecia art. 114b ust. 1 pkt 1 ustawy, w myśl którego strażaka w służbie kandydackiej zwalnia się ze służby w razie utraty obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa.

Podmiot wnoszący petycję w uzasadnieniu wskazuje na to, że w związku ze zmianą przepisów, które umożliwiają wcześniejsze przejście strażaków na emeryturę, niższym demograficznym, niską dzietnością Polek, ujemną migracją oraz olbrzymią liczbą wolnych wakatów w Polskiej Straży Pożarnej, dopuszczenie obcokrajowców do służby w tej formacji jest niezbędne. W ocenie autora petycji brak nowelizacji

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1313 ze zm.

przepisów w tym zakresie, będzie skutkował tym, że „będziemy krajem z niewystarczającą liczbą strażaków zapewniających bezpieczeństwo obywateli polskich w przypadku pożarów, powodzi, wypadków komunikacyjnych”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach<sup>2</sup>.

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, Państwowa Straż Pożarna jest „zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami”. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, iż: „Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy: 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń; 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń; 3) wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze; 4) kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności; 5) nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych; 6) prowadzenie prac naukowo-

---

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 870.

badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności; 7) współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych; 8) współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; 9) realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych”.

Z uwagi na zadania powierzone Państwowej Straży Pożarnej, należy wskazać, iż funkcjonariusze tej formacji należą do służby publicznej, która „obejmuje wszelkie działania związane z realizacją zadań władzy publicznej”<sup>3</sup>.

Kwestia dostępu do służby publicznej na poziomie konstytucyjnym została uregulowana w art. 60 ustawy zasadniczej, który stanowi, iż „obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Prawo dostępu na jednakowych zasadach do służby publicznej nie oznacza powstania po stronie obywatela prawa podmiotowego do powołania na określone stanowiska w tej służbie. Prawo dostępu do służby publicznej jest częścią konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i konsekwencją prawa do równego traktowania przez władze publiczne, z których wynika zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji RP). Równy dostęp do służby publicznej oznacza wyrównanie szans, stosowanie jednakowej miary<sup>4</sup>. Należy podkreślić, iż: „Zasady dostępu do służby publicznej muszą mieć charakter obiektywny, tak by umożliwiały ubieganie się o przyjęcie do tej służby różnym kandydatom zgodnie z zasadami równości szans, bez jakichkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Szczegółowe kryteria i warunki naboru do konkretnej służby publicznej nie mogą być ustalane w sposób dowolny i arbitralny, lecz powinny uwzględniać rodzaj tej służby, jej specyfikę i istotę. Powinny być one przejrzyste i weryfikowalne, tak by nie stwarzać organom przeprowadzającym postępowanie rekrutacyjne możliwości podejmowania arbitralnych decyzji. Mogą obejmować zarówno kryteria o charakterze materialnym (np.: posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, dotychczasowy brak karalności), jak i kryteria o charakterze proceduralnym

---

<sup>3</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, w: *Legalis*.

<sup>4</sup> Tamże.

(np.: złożenie oferty w konkursie ofert, przedłożenie wymaganych przez organ dokumentów, odbycie służby przygotowawczej). Zasady te mogą zostać sformułowane przez ustawodawcę w sposób pozytywny, jako warunki, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o dane stanowisko w służbie publicznej, jak i w sposób negatywny, jako warunki, których zaistnienie zamyka dostęp do służby publicznej (zob. wyr. TK z 23.1.2014 r., K 51/12, OTK-A 2014, Nr 1, poz. 4)<sup>5</sup>.

Z powyższego wynika, że ustawodawca jest zobowiązany do ustanowienia regulacji określających przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz stworzenia odpowiednich gwarancji proceduralnych w tym zakresie. Przepisy konstytucyjne w ogóle nie odnoszą się do kwestii obywatelstwa polskiego osób ubiegających się o przyjęcie do służby publicznej, czy też osób będących funkcjonariuszami tej służby. Nie ma jednak przeszkód prawnych do tego, aby ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody wprowadził wymóg posiadania obywatelstwa polskiego dla osób ubiegających się o przyjęcie do służby publicznej lub osób pełniących tę służbę.

Wymóg obywatelstwa polskiego jako jedno z kryteriów do pełnienia służby publicznej został wprowadzony nie tylko w stosunku do funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, lecz także w stosunku do osób pełniących służbę m.in. w: policji (art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poza. 2067 ze zm.), Straży Granicznej (art. 31 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, Dz. U. z 2017 r., poz. 2365 ze zm.), Straży Marszałkowskiej (art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o Straży Marszałkowskiej, Dz. U. z 2018 r., poz. 729), Służbie Ochrony Państwa (art. 68 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 729), Służbie Więziennej (art. 38 pkt 1 ustawy o służbie więziennej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1542 ze zm.), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (art. 44 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.), Kontrwywiadzie Wojskowym oraz Wywiadzie Wojskowym (art. 16 pkt 1 ustawy o służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz służbie Wywiadu Wojskowego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1978 ze zm.), Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (art. 41 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2104 ze zm.).

---

<sup>5</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, w: *Legalis*.

Sformułowany wyłącznie na gruncie ustawowym, analogicznie jak w przypadku wielu innych zawodów mieszczących się w zakresie służby publicznej, adresowany do kandydatów do służby w Państwowej Straży Pożarnej, wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, uzasadniony jest szczególnym wymogiem wierności i lojalności wobec państwa oraz dbałości o jego interesy. Jak zostało wskazane w opinii Biura Analiz Sejmowych „Problem dopuszczalności ustawowego przyznania prawa dostępu do służby publicznej osobom nie posiadającym obywatelstwa polskiego był szeroko dyskutowany w doktrynie prawa konstytucyjnego. Pogląd, iż prawo to przysługuje wyłącznie obywatelom polskim, a jego rozszerzenie na osoby niemające obywatelstwa polskiego jest niedopuszczalne, pierwotnie był reprezentowany przez większość przedstawicieli doktryny. Odmiennie twierdził W. Sokolewicz, zaznaczając, iż art. 60 Konstytucji nie zakazuje ustawodawcy zwykłemu dopuszczenia do funkcjonowania w służbie publicznej „w ogólności lub w poszczególnych jej ogniwach i na określonych stanowiskach” osób niemających obywatelstwa polskiego (szerzej na temat sporu zob. M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 60 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do Art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1410). Obecnie za takim rozumieniem art. 60 Konstytucji przemawia także orzecznictwo TSUE, z którego wynika, że dla własnych obywateli państwo może zastrzec jedynie niektóre stanowiska ściśle wiążące się ze sprawowaniem władzy publicznej. Nie ma zatem przeszkód prawnych, aby ustawodawca inne stanowiska w służbie publicznej udostępnił cudzoziemcom, tym bardziej, że zobowiązuje go do tego prawo unijne dotyczące swobody przepływu pracowników. Takie rozumienie art. 60 ustawy zasadniczej, znalazło wyraz w przepisach ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1559), dopuszczających możliwość zatrudnienia w ramach służby cywilnej na wybrane stanowiska obywateli UE oraz obywateli innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>6</sup>.

Mając na względzie powyższe, jak i argumenty podnoszone w uzasadnieniu petycji, warto rozważyć nowelizację przepisów w zakresie w jakim dotyczą one zniesienie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, którzy realizują bardzo ważne zadania z punktu widzenia

---

<sup>6</sup> E. Gierach, *Opinia dotycząca petycji w sprawie zmiany art. 25 ust. 1 ustawy o Policji z dnia 20 listopada 2018 r. (znak: BAS-WAKiU-2470/18)*, dostęp na dzień 18 grudnia 2018 r.: [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/417/\\$file/417.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/417/$file/417.pdf).

bezpieczeństwa społeczeństwa, gdyż w dużej mierze dotyczą one ochrony życia, zdrowia oraz mienia. Ewentualne zniesienie wymogu obywatelstwa polskiego dla funkcjonariuszy tej formacji, których praca nie wiąże się ściśle ze sprawowaniem władzy publicznej, nie wiąże się realnie z niebezpieczeństwem narażenia polskich interesów na jakikolwiek uszczerbek, chociażby z uwagi na to, że funkcjonariusze ci nie mają dostępu do dokumentów, których ujawnienie mogłoby wyrządzić szkodę dla interesu publicznego. Należy jednak zastanowić się, czy zniesienie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, powinno być zastąpione kryterium zamieszkiwania na terenie Polski przez okres minimum 6 miesięcy czy też okres ten powinien być wydłużony. Być może dostęp do tej formacji powinien być dostępny dla obcokrajowców, którzy spełniają inne dodatkowe kryteria, w szczególności mają kartę stałego pobytu, co świadczy zasadniczo o ściślejszym związaniu z terytorium polskim.

## **V. Wnioski**

Podsumowując, żądanie zawarte w petycji jest warte rozważenia. Zniesienie wymogu posiadania obywatelstwa polskiego dla funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej jest dopuszczalne w świetle art. 60 Konstytucji, z którego wynika dla ustawodawcy jedynie obowiązek ustanowienia unormowania zawierającego przejrzyste kryteria doboru kandydatów do służby publicznej oraz stworzenia odpowiednich gwarancji proceduralnych w tym zakresie. Należy zatem wskazać, iż ustawodawca w ramach przyznanej mu swobody może podjąć decyzję w zakresie dopuszczenia obcokrajowców do pełnienia służby w ramach wskazanej formacji.

Autor:

**dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

**Przemysław Sobolewski**