



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Policji
(druk nr 1296)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Policji zmierza do określenia warunków jakie powinna spełniać osoba kandydująca do pełnienia służby w Policji oraz reguluje podstawowe zagadnienia dotyczące postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego dla kandydatów do służby.

Nowelizacja dotyczy art. 25 ustawy o Policji. Zasadniczą przyczyną zmian (która zainicjowała wprowadzenie wszystkich pozostałych) był istniejący dotychczas wymóg spełniania przez kandydata warunku niekaralności. Przez "niekaralność" rozumie się zarówno brak skazania za przestępstwo jak i brak ukarania za wykroczenie. Przepis sformułowany w ten sposób wykluczał możliwość przyjęcia do służby w Policji wartościowych kandydatów, którzy popełniając jakiegokolwiek wykroczenie, eliminowali się z możliwości uczestniczenia w naborze. Ustawa wprowadza nowe rozwiązanie, które stanowi, że osoba kandydująca do służby w Policji nie może być skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Dużą część nowelizacji stanowią przepisy, rozszerzające treść art. 25, które regulują w drodze ustawy zasady przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego, określają jego cele oraz ustanawiają preferencje i predyspozycje kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

Przeniesienie tych przepisów z rozporządzenia do materii ustawy jest wynikiem wniosku z dnia 22 marca 2010 r. skierowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, w którym Rzecznik wnosił o stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 25 ust. 3 ustawy o Policji, zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia "szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby".

Rzecznik wnosił również o stwierdzenie niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, (uchylonego już) § 20 ust. 2 rozporządzenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu art. 25 ust. 3.

Uznając racje Rzecznika Praw Obywatelskich i wychodząc im naprzeciw, Sejm uchwalił nowe brzmienie art. 25 ustawy o Policji, w którym określa 8 etapów postępowania kwalifikacyjnego, podmioty uprawnione do prowadzenia tego postępowania, przyczyny odmowy poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu albo odstąpienia od prowadzenia postępowania. Zmieniany przepis w art. 25 ust. 7 zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, zaś w ust. 7 szczegółowe wytyczne dotyczące treści przyszłego rozporządzenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji (druk nr 4262, wpłynął do Sejmu 15 kwietnia 2011 r.).

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 8 czerwca 2011 r. na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Na tym samym posiedzeniu Komisja przyjęła sprawozdanie, w którym wnioskowała o przyjęcie projektu ustawy wraz z poprawkami.

Najważniejsze z wprowadzonych zmian to:

- usunięcie możliwości ubiegania się o przyjęcie do służby przez kandydatów nie posiadających co najmniej średniego wykształcenia - zmiana brzmienia art. 25 ust. 2 ustawy o Policji;
- ustalenie, że lista zawierająca etapy postępowania kwalifikacyjnego ma charakter zamknięty.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 95. posiedzeniu Sejmu. Wniesiono osiem poprawek. W III czytaniu wszystkie poprawki zostały przyjęte. Wprowadzono następujące zmiany:

- szczególny tryb naboru dla członków personelu lotniczego, członków personelu medycznego i dla kandydatów, którzy wnioskują o ponowne przyjęcie do służby przed upływem 3 lat od dnia zwolnienia ze służby;
- określono organy właściwe w sprawie zarządzenia i prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego;
- określono w ustawie listę przyczyn skutkujących odmową poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu albo odstąpieniem od prowadzenia postępowania wobec kandydata;

- dodano przepis przejściowy, który przesądza, które przepisy będą stosowane do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie uchwalonej ustawy.

Ustawa została uchwalona na tym samym 95. posiedzeniu Sejmu w dniu 15 lipca 2011 r.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 25 w ust. 2 ustawy o Policji posłużono się formułą zastrzeżenia, jako wprowadzenia wyjątku od materii regulowanej przepisem ust. 2. Z punktu widzenia poprawnej legislacji w ogóle niedopuszczalne jest stosowanie takiej techniki w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej (w obrębie jednego artykułu).

Ponadto, zgodnie z § 23 ust. 3 zasad techniki prawodawczej:

"Jeżeli od któregoś z elementów przepisu szczegółowego przewiduje się wyjątki lub któryś z elementów tego przepisu wymaga uściślenia, przepis formułujący wyjątki lub uściślenia zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym."

Zasada ta została zastosowana w art. 25 ust. 2 i 3 prawidłowo, gdyż ust. 3 zawiera wyjątek od ust. 2 stąd wniosek, że zastrzeżenie w ust. 2 jest zbędne.

Propozycja poprawki:

- w art. 1, w art. 25 w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy
", z zastrzeżeniem ust. 3,";
2. Wymaga ujednolicenia (w obrębie art. 25 ustawy o Policji) stosowanie nazwy postępowania kwalifikacyjnego, które występuje czterokrotnie, w trzech różnych wersjach:
 - w ust. 2 w pkt 1 – "kwestionariusz osobowy",
 - w ust. 2 w pkt 7 – "kwestionariusz osobowy kandydata do służby",
 - w ust. 5 w pkt 4 i w ust. 7 w pkt 3 "kwestionariusz osobowy, o którym mowa w ust. 2 pkt 1";
 3. W art. 25 w ust. 5 wskazano przypadki, których zaistnienie skutkuje odmową poddania kandydata postępowaniu kwalifikacyjnemu albo odstąpieniem od prowadzenia postępowania wobec kandydata. W pkt 3 wskazano na "negatywny wynik" jednego ze wskazanych etapów postępowania, w tym etap, o którym mowa w ust. 2 pkt 7. Jest to negatywny wynik sprawdzenia w ewidencjach , rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby.

Tymczasem w ust. 5 w pkt 4 jako odrębną podstawę odmowy albo odstąpienia od prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego wskazuje się zatajenie lub podanie nieprawdziwych danych w kwestionariuszu osobowym. Podstawa odmowy ujęta w pkt 4 jest zdecydowanie szerszej ujęta, gdyż obejmuje nie tylko "prawdziwość danych" o której mowa w ust. 2 pkt 7 ale także "zatajenie danych". Stąd wniosek, że:

- materie obu przepisów częściowo się pokrywają,
- w ust. 5 w pkt 3 należy wprowadzić poprawkę w postaci wykreślenia odwołania do ust. 2 pkt 7, jako zbędnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 1, w art. 25 w ust. 5 w pkt 3 wyrazy "w ust. 2 pkt 3-8" zastępuje się wyrazami "w ust. 2 pkt 3-6 i 8";

4. W art. 25 w ust. 6 wprowadzony został przepis, który stanowi, że:

"Informacje o wyniku postępowania kwalifikacyjnego stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o postępowaniu kwalifikacyjnym."

Ustawa nie wprowadziła wcześniej żadnej informacji, czym jest ogłoszenie, kiedy się pojawia, kto jest jego autorem, Tymczasem treść ogłoszenia wyznacza zakres informacji dotyczących wyniku postępowania kwalifikacyjnego, które będą udostępniane.

Z ustawy nie wynika, czy rozpoczęcie naboru będzie inicjowane opublikowaniem ogłoszenia, czy też kandydaci będą mogli składać podania o przyjęcie do służby w każdym czasie. Z treści przepisów, które dotyczą zakresu informacji dotyczących wyniku postępowania można wnioskować, że bez ogłoszenia nie może być wyników, bo to treść ogłoszenia decyduje o zakresie informacji udzielanych o wynikach postępowania.

W świetle powyższego należy zdecydować czy publikacja ogłoszenia o postępowaniu kwalifikacyjnym stanowi jeden z etapów postępowania kwalifikacyjnego czy nie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1, w art. 25 w ust. 2 przed pkt 1 dodaje się pkt ... w brzmieniu:
"...) ogłoszenie Komendanta Głównego Policji o postępowaniu kwalifikacyjnym;"

5. W art. 25 w ust. 7 zawarte zostało upoważnienie do wydania rozporządzenia które określać będzie szczegółowo nieuregulowane w ustawie kwestie związane z postępowaniem kwalifikacyjnym. W pkt 7 ustawa stanowi, że rozporządzenie ma określić zakres informacji o wyniku postępowania kwalifikacyjnego i mówi, że

informacje te będą określone wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o postępowaniu kwalifikacyjnym.

Tak sformułowany przepis, o charakterze odsyłającym do treści nie istniejącego ogłoszenia jest nieczytelny i nie można z niego w ogóle wnioskować jaki będzie zakres informacji dotyczących wyników postępowania kwalifikacyjnego i komu będzie udostępniany. Może się okazać, że wynikiem postępowania kwalifikacyjnego będzie podanie do publicznej wiadomości ogólnej liczby osób, które pozytywnie przeszły procedurę naboru do służby w Policji. Z punktu widzenia kandydata taki zakres informacji jest zdecydowanie nie do zaakceptowania. Przepis wymaga doprecyzowania i wskazania do kogo jest skierowana informacja o wynikach i o jakie informacje chodzi.

6. W art. 2 ustawy nowelizującej zawarto przepis przejściowy, który przesądza, że do postępowań rozpoczętych i niezakończonych należy stosować przepisy dotychczasowe z wyjątkiem wymagań określonych w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Wymagania te obejmują zmienione wymogi dotyczące niekaralności oraz (wprowadzone w Sejmie) wymogi dotyczące wykształcenia kandydata. Przepis art. 25 ust. 2 w brzmieniu dotychczasowym pozwalał na kandydowanie osób nie posiadających wykształcenia średniego i powinien być stosowany zgodnie z użytą w przepisie zasadą stosowania przepisów dotychczasowych. Stosowanie wobec kandydatów nieposiadających wykształcenia średniego nowych przepisów pogorszy ich sytuację prawną i może stanowić naruszenie art. 2 Konstytucji, z którego wywodzimy zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada zaufania obywatela do państwa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie "interesów w toku", a w tym przypadku zabezpieczenie oczekiwań kandydata (opartych na dotychczas obowiązujących przepisach) w trakcie trwającego (wszczętego i niezakończonego) postępowania kwalifikacyjnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 2:
 - a) wyrazy "rozpoczętych i niezakończonych do dnia" zastępuje się wyrazami "wszczętych i niezakończonych przed dniem",
 - b) wyrazy "z uwzględnieniem wymagań" zastępuje się wyrazami "z wyjątkiem wymagań dotyczących niekaralności";

Beata Mandylis

Główny legislator