



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 30 lipca 2020 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 166)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem przedłożonej Senatowi ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, jest polepszenie sytuacji kadrowej formacji podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, głównie poprzez optymalizację warunków pełnienia służby dla funkcjonariuszy służb objętych ustawą, które motywowałyby ich do pozostania w służbie, nawet pomimo osiągnięcia stażu służby i wieku uprawniającego do odejścia na emeryturę. Ustawa na 143 stronach nowelizuje przepisy ośmiu ustaw. Najważniejsze zmiany objęte ustawą:

- wprowadzają nowe świadczenie pieniężne w postaci świadczenia motywacyjnego dla funkcjonariuszy ze stażem powyżej 25 lat służby, służących w Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej, Służbie Więziennej oraz Służbie Ochrony Państwa;
- regulują na poziomie ustawy zasady realizowania przysługującego funkcjonariuszom prawa do wyżywienia w naturze oraz świadczenia pieniężnego w zamian za wyżywienie w naturze, dotyczy to funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa;
- realizują wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r., sygn. K 7/15 (Dz. U. poz. 2102), w którym Trybunał orzekł, że art. 115a ustawy z dnia

6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP; ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, będzie wynosił 1/21 części miesięcznego uposażenia, należnego funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, zmiany dotyczą funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Służby Ochrony Państwa;

- zapewniają pomoc prawną funkcjonariuszom Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa oraz Służby Więziennej w przypadku uczestniczenia, w związku z wykonywaniem przez nich czynności służbowych, w postępowaniu karnym, w zależności od roli procesowej: jako oskarżonego (świadczenie pieniężne) albo jako pokrzywdzonego lub oskarżyciela posiłkowego (ochrona prawna zapewniana bezpośrednio przez macierzystą formację, a w przypadku braku możliwości jej zapewnienia – świadczenie pieniężne);
- regulują na poziomie ustawy kwestie związane z zawieszeniem funkcjonariusza w czynnościach służbowych, w przepisach ustawy o Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służbie Ochrony Państwa;
- regulują na poziomie ustawy i ujednolicają kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa.

W art. 9–39 zawarto przepisy przejściowe. W art. 40–47 ustawa określa maksymalne limity wydatków będące skutkiem wejścia w życie niniejszej ustawy. Minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz Minister Sprawiedliwości, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, będą mogli dokonywać przeniesień wydatków budżetowych między częściami, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków budżetu państwa w celu wykonania niniejszej ustawy.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 października 2020 r., z wyjątkiem:

- 1) zmian w ustawie o Policji odnoszących się do ocen ryzyka, które wejdą w życie w dniu 30 listopada 2020 r.;
- 2) przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego w Straży Granicznej, których wejście w życie przewidziano na dzień 1 stycznia 2021 r.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad rządowym projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Służby Więziennej (druk nr 432).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce w dniu 14 lipca 2020 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja przedstawiła sprawozdanie w dniu 15 lipca 2020 r.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 15. posiedzeniu Sejmu. W jego trakcie zgłoszono 8 poprawek. Najważniejsze z nich:

- zmieniały tytuł ustawy, co miało stanowić konsekwencję włączenia do tekstu ustawy zmian ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej; Funkcjonariuszom KAS przyznano prawo do pomocy prawnej oraz świadczenie motywacyjne należne po 25 latach służby,
- wyłączały zmiany dotyczące wydłużenia z 3 do 12 miesięcy okresu zawieszenia strażaka w przypadku podejrzenia go o popełnienie przestępstwa nieumyślnego.

W dniu 24 lipca 2020 r. Sejm odrzucił wszystkie poprawki zgłoszone w drugim czytaniu i uchwalił ustawę.

## III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) w art. 1 w pkt 7, w art. 39b w ust. 2 ustawy o Policji wskazano jakie dane winny znajdować się w decyzji o zawieszeniu funkcjonariusza w czynnościach służbowych. Analogiczny przepis zawarto w ustawie o Straży Granicznej. Rozbieżności terminologiczne pomiędzy obiema regulacjami wskazują na tekst ustawy o Straży Granicznej jako precyzyjniejszy i kompletny, a przez to lepiej odzwierciedlający intencje ustawodawcy. Dlatego proponuje się wniesienie następujących *poprawek redakcyjnych*:

– w art. 1 w pkt 7, w art. 39b w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) oznaczenie przełożonego podejmującego decyzję;”;

– w art. 1 w pkt 7, w art. 39b w ust. 2 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) wskazanie okresu, na który nastąpi zawieszenie lub przedłużenie okresu zawieszenia;”;

2) w art. 1 w pkt 7, w art. 39c w ust. 5 ustawa decyduje w jakim czasie rozpatrzone będzie odwołanie i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W analogicznym przepisie art. 43c ust. 5 ustawy o Straży Granicznej pominięto kwestię dnia wpłynięcia wniosku jako początkową datę liczenia terminu, dodano natomiast dzień przesłania akt sprawy.

Oba przepisy powinny być ujednoczone i doprecyzowane w sposób przesądzający co do uzależnienia terminu rozpatrzenia sprawy od dnia otrzymania akt sprawy (w ustawie o Policji) oraz od dnia otrzymania wniosku – w przypadku ustawy o Straży Granicznej;

#### ***Propozycje poprawek***

– w art. 1 w pkt 7, w art. 39c w ust. 5 po wyrazach „lub wniosku” dodaje się przecinek oraz wyrazy „wraz z aktami sprawy”;

– w art. 2 w pkt 8, w art. 43c w ust. 5 wyrazy „i akt” zastępuje się wyrazami „lub wniosku wraz z aktami”;

3) w art. 1 w pkt 7, w art. 39d w ust. 3 wyraz „uchylenia” zastępuje się wyrazem „uchyleniu”;

4) w art. 1 w pkt 10, w art. 72 w ust. 2 w pkt 3 ustawa zawiera przepis, który budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z zasadą prawidłowej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji, z powodu niedookreśloności użytych pojęć, ale także z punktu widzenia poszanowania konstytucyjnej zasady równości znajdującej oparcie w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat realizacji zasady równości w zakresie sytuacji prawnej poszczególnych służb mundurowych.

W istocie tzw. służby mundurowe stanowią kategorię zbiorczą. W jej skład wchodzi formacje funkcjonariuszy o zróżnicowanej specyfice celów i zadań, struktury organizacyjnej, wymagań stawianych kandydatom do służby, uprawnień oraz obowiązków i praw, uposażenia i świadczeń pieniężnych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak chociażby Policja, Państwowa Straż Pożarna oraz Służba Więzienna. W konsekwencji, z samego określenia przez ustawodawcę danej formacji jako mundurowej lub umundurowanej nie można *a priori* wysnuwać wniosku, że status prawny takich formacji i ich funkcjonariuszy powinien być kształtowany przez ustawodawcę w sposób identyczny czy podobny.

Jednak gdy zadania danej służby (w tym wypadku Policji) są podobne do zadań określonych dla innych służb – jest to „udział w akcjach ochrony porządku publicznego, zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych lub usuwania ich skutków oraz w działaniach porządkowych podczas akcji ratowniczych przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych” to nie można nie zauważać, że funkcjonariusze Straży Granicznej i Straży Pożarnej wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia. W takiej sytuacji funkcjonariusze Policji, wykonujący takie same zadania są podobni do funkcjonariuszy SG czy PSP. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie funkcjonariuszy Policji wobec funkcjonariuszy Straży Pożarnej czy Straży Granicznej w zakresie prawa opisanego w omawianym przepisie.

Budzące zastrzeżenia wyrażenie stanowi, że wyżywienie w naturze przysługuje policjantowi biorącemu udział w akcjach ochrony porządku publicznego, zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych lub usuwania ich skutków oraz w działaniach porządkowych podczas akcji ratowniczych przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych, trwających ponad 8 godzin, a w przypadku akcji **w miejscu stałego pełnienia służby** – w warunkach powodujących konieczność pełnienia służby **przez okres powyżej 10 godzin**, wyłącznie wtedy gdy akcja **połączona jest ze znacznym wysiłkiem fizycznym**.

Oznacza to, że biorący udział w takich samych akcjach strażacy otrzymają pożywienie, gdy akcja trwa powyżej 6 godzin, strażnicy graniczni i policjanci gdy akcja trwa więcej niż 8 godzin, zaś biorący udział w akcji w miejscu stałego pełnienia służby – tylko gdy istnieje konieczność pełnienia służby przez okres powyżej 10 godzin **i wyłącznie wtedy** gdy akcja połączona jest ze znacznym wysiłkiem fizycznym.

Pojęcie „znacznego wysiłku fizycznego” nie jest zdefiniowane w ustawie, można natomiast rozważać, czy udział w tego typu akcji przez ponad 10 godzin nie jest sam w sobie znacznym wysiłkiem fizycznym. Może też okazać się, że akcja będzie trwała 16 godzin i będzie polegała na ochronie porządku, nie połączonym ze znacznym wysiłkiem. Czy oznacza to, że policjant nie otrzyma żadnego posiłku w naturze przez cały ten czas?

Niedookreśloność użytego wyrażenia oraz nie znajdujące uzasadnienia w ustawie gorsze traktowanie tzw. miejscowych funkcjonariuszy powinno skutkować wykreśleniem z treści przepisu wyrazów „połączonej ze znacznym wysiłkiem fizycznym”.

***Propozycja poprawki***

– w art. 1 w pkt 10, w art. 72 ust. 2 w pkt 3 skreśla się wyrazy „, połączonej ze znacznym wysiłkiem fizycznym”;

5) w art. 1 w pkt 17 w lit. a, w ust. 3 w pkt 13 oraz w art. 2 w pkt 39, w ust. 2 w pkt 13 wyraz „obywatelowi” zastępuje się wyrazami „innej osobie”;

6) w art. 1 w pkt 39 w lit. c, w ust. 3 oraz w art. 2 w pkt 45, w art. 136bt wyrazy „w zakresie dowodowym” zastępuje się wyrazami „w materiale dowodowym”;

7) w art. 2 w pkt 20, w art. 76 w ust. 7 ustawa o Straży Granicznej przewiduje w jakich przypadkach funkcjonariuszowi przysługiwać będzie podwyższone świadczenie pieniężne w zamian za wyżywienie w naturze.

W pkt 2 ustawa przyznaje takie świadczenie funkcjonariuszowi służby kandydackiej przebywającemu na urlopie lub pełnodobowej przepustce.

Analogiczny przepis regulujący uprawnienia funkcjonariuszy Policji nie przewiduje takiego świadczenia w odpowiednim przepisie – art. 72 ust. 7 pkt 1 lit. b ani w pkt 2.

Nie znajdując żadnych różnic pomiędzy funkcjonariuszem służby kandydackiej w Policji czy funkcjonariuszem służby kandydackiej w Straży Granicznej – w sytuacji gdy przebywają na urlopie czy przepustce, należy podkreślić brak uzasadnienia do różnicowania ich uprawnień i potrzebę rozważenia przyznania analogicznego uprawnienia również funkcjonariuszom Policji w służbie kandydackiej.

***Propozycja poprawki***

– w art. 1 w pkt 10, w art. 72 ust. 7 w pkt 1 w lit. b średnik zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) funkcjonariuszowi służby kandydackiej przebywającemu na urlopie lub pełnodobowej przepustce;”;

8) wymaga wyjaśnienia kierunek w jakim zmierzają zmiany dokonywane w ustawie o Straży Granicznej w art. 86 ust. 1 w porównaniu do art. 151 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa, na tle rozwiązań art. 82 ustawy o Policji.

Zwykle wskazywana jako wzorcowa dla pozostałych ustaw pragmatycznych ustawa o Policji nie zawiera już definicji dnia roboczego, co nakazuje w tym zakresie posilkowanie się przepisami Kodeksu pracy. Pozwala to przełożonym na traktowanie soboty jako zwykłego dnia pracy – takiego jak każdy inny dzień roboczy tygodnia (z wyłączeniem niedzieli).

Dniami wolnymi od pracy są dni świąteczne, niedziele i dni wolne, które wynikają z 5-dniowego tygodnia pracy. Oznacza to, że w ramach 40-godzinnego tygodnia służby, z zachowaniem 3-miesięcznego okresu rozliczeniowego to przełożony (a nie ustawa) wyznacza, które dni oprócz niedziel mogą być dniami wolnymi od służby.

W przypadku Straży Granicznej pozostawiona definicja dnia roboczego (jako dnia od poniedziałku do piątku) nie pozwala traktować soboty jako dnia roboczego, stąd soboty nie będą w tej służbie traktowane jako dni, za które należy przyznawać dni urlopu wypoczynkowego.

Pozostawienie definicji dni roboczych w ustawie o SG i jednocześnie jej usunięcie z ustawy o SOP nie prowadzi do ujednoczenia zasad udzielania urlopu wypoczynkowego w poszczególnych służbach, a raczej pogłębia istniejącą różnorodność w tym zakresie.

9) w art. 2 w pkt 33, w art. 117d w ust. 1 w pkt 1 wyraz „miesięczne” zastępuje się wyrazem „miesięcznie”;

10) w art. 3 i art. 4 w treści niektórych przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie zastosowano odmiany rzeczowników przez przypadki, w innych (np. art. 11c ust. 6 pkt 3) w takich samych przypadkach odmianę zastosowano, stąd w celu zachowania poprawności językowej należy wnieść następujące zmiany:

– w art. 3:

a) w pkt 1, w ust. 2a wyrazy „tytuł zawodowy inżynier pożarnictwa albo tytuł zawodowy inżynier” zastępuje się wyrazami „tytuł zawodowy inżyniera pożarnictwa albo tytuł zawodowy inżyniera”,

b) w pkt 4 w lit. b, w pkt 4 wyrazy „tytuł zawodowy inżynier” zastępuje się wyrazami „tytuł

zawodowy inżyniera”,

c) w pkt 5:

- w pkt 2 wyrazy „tytuł zawodowy inżynier” zastępuje się wyrazami „tytuł zawodowy inżyniera” oraz wyrazy „zawodu strażak” zastępuje się wyrazami „zawodu strażaka”,
- w pkt 3 wyrazy „tytułu zawodowego inżynier oraz tytułu zawodowego magister inżynier” zastępuje się wyrazami „tytułu zawodowego inżyniera oraz tytułu zawodowego magistra inżyniera” oraz wyrazy „wykonywania zawodu technik pożarnictwa” zastępuje się wyrazami „wykonywania zawodu technika pożarnictwa”;

– w art. 4 w pkt 5:

a) w lit. a w tiret pierwszym, w pkt 3 wyrazy „tytuł zawodowy inżynier” zastępuje się wyrazami „tytuł zawodowy inżyniera” oraz wyrazy „zawodu strażak” zastępuje się wyrazami „zawodu strażaka”,

b) w lit. b, w ust. 5a wyrazy „uzyskał tytuł technik” zastępuje się wyrazami „uzyskał tytuł technika”,

c) w lit. c, w ust. 9 wyrazy „zawodu strażak” zastępuje się wyrazami „zawodu strażaka”,

d) w lit. d:

- w pkt 2 wyrazy „tytuł zawodowy inżynier” zastępuje się wyrazami „tytuł zawodowy inżyniera”,
- w pkt 3 wyrazy „zawodu strażak” zastępuje się wyrazami „zawodu strażaka”,

11) w art. 4 w pkt 13, w art. 62 w ust. 2 w pkt 1 wyraz „trwającego” zastępuje się wyrazem „trwających”;

12) w art. 7 w ustawie o Służbie Ochrony Państwa nowelizowaną ustawę należy uzupełnić o zmianę art. 224 ust. 2 pkt 1 jako konsekwencję zmian terminologicznych dokonywanych w art. 209 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy, ale także w innych ustawach. Zmiany te znajdują swe źródło w terminologii przepisów Kodeksu karnego oraz Kodeksu wykroczeń. Wyrażenie „po spożyciu alkoholu” należy zastąpić wyrazami „nietrzeźwości albo po użyciu alkoholu”.

#### ***Propozycja poprawki***

– w art. 7 w pkt 22 w lit c w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 2” zastępuje się wyrazami „pkt 1 i 2” oraz dodaje się pkt 1 w brzmieniu:



„1) działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie nietrzeźwości albo po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka;”;

13) w art. 7 w pkt 24w lit. a w tiret drugim skreśla się wyraz „innego”;

14) w art. 25–27, w art. 29 w ust. 1 i 2, w art. 32, w art. 33, w art. 35 ust. 1–3 oraz w art. 36 wyrazy „do dnia” zastępuje się wyrazami „przed dniem”.

*Beata Mandylis*

*Główny legislator*