



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-404-405/17

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. AK-193-9/17

Data wpływu 27.11.2017

Warszawa, dnia 24 listopada 2017 r.

Szanowna Pani
Agnieszka Kaczmarek

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 października 2017 r., GMS-WP-173-264/17 oraz GMS-WP-173-265/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *komisyjnego projektu ustawy o Straży Marszałkowskiej* oraz *komisyjnego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej*.

Z wyrazami szacunku



BSA III – 021 – 404-405/17

OPINIA

w sprawie komisyjnych projektów ustaw: o Straży Marszałkowskiej oraz Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (druki Sejmu RP VIII kadencji: nr 1971 i 1972)

I. Projekt ustawy o Straży Marszałkowskiej

1. Wstępna analiza zapisów zawartych w przedłożonym projekcie ustawy o Straży Marszałkowskiej (dalej: uSM) skłania do przyjęcia ogólnej tezy, zgodnie z którą projekt został opracowany pośpiesznie, o czym świadczy zaskakująco wysoka - jak na projekt aktu normatywnego, który ma kompleksowo regulować zasady funkcjonowania nowotworzonej formacji mundurowej - ilość uchybień merytorycznych oraz formalnych. Z całą pewnością uSM nie można uznać za projekt aktu prawnego, który byłby przygotowany wedle najwyższych standardów legislacji. W tekście przedłożonym do zaopiniowania można z łatwością zauważyć ewidentne braki językowe w postaci tzw. błędów literowych (np. w treści art. 23 ust. 1 uSM figuruje wyraz „prze” zamiast „przez” a w art. 109 ust. 1 uSM „ora” zamiast „oraz”). Nadto analizowany projekt zawiera wadliwe oznaczenie niektórych aktów prawnych, do których odsyłają projektowane przepisy uSM. Dla przykładu, projektodawca w art. 51 ust. 1 uSM odwołał się do „ustawy z dnia 17 października 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”, co nie jest zgodne z rzeczywistością, albowiem wymieniona ustawa została uchwalona w dniu 17 grudnia 1998 r., natomiast w art. 52 i 80 uSM kilkakrotnie, w sposób oczywiście nieprawidłowy, oznaczono datę uchwalenia Kodeksu pracy na „26 czerwca 1987 r.” zamiast „26 czerwca 1974 r.”.

Z tej perspektywy opiniowanie projektu należałoby uznać co najmniej za przedwczesne. Tym niemniej faktem jest, że pierwsze czytanie uSM już się odbyło w trakcie 51. posiedzenia plenarnego Sejmu RP VIII kadencji w dniu 9 listopada 2017 r. i w tej sytuacji zasadne wydaje się przedstawienie kilku uwag, które mogą okazać się przydatne w toku dalszych prac parlamentarnych nad projektem.

2. Pomijając kwestię związaną z koniecznością niezwłocznego usunięcia oczywistych błędów językowych (pisarskich), jakimi jest dotknięty opiniowany projekt, należy - w pierwszej kolejności - wyrazić krytyczną ocenę odnośnie do sposobu, w jaki projektodawca określił organ sprawujący nadzór nad Strażą Marszałkowską. Rozwiązania legislacyjne, jakie zostały w tej materii zaproponowane w projekcie, charakteryzuje niespójność. Konkretnie rzecz ujmując, chodzi o dysonans między brzmieniem art. 1 ust. 2 uSM, zgodnie z którym „Straż Marszałkowska podlega Marszałkowi Sejmu” a pozostałymi unormowaniami uSM, wedle których „Straż Marszałkowska jest

komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu” (art. 6 ust. 1), a „Komendanta Straży Marszałkowskiej powołuje i odwołuje Szef Kancelarii Sejmu” (art. 9 ust. 1). Analiza całościowa poszczególnych zapisów uSM skłania do wniosku, zgodnie z którym rzeczywiste kompetencje nadzorcze względem Straży Marszałkowskiej przysługują Szefowi Kancelarii Sejmu RP (organowi kierującemu jednostką organizacyjną, która wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu RP i jego organów – art. 200 ust. 1 w związku z art. 199 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; jednolity tekst: M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.), a nie Marszałkowi Sejmu (organowi Sejmu RP – art. 110 ust. 2 Konstytucji RP).

Powyższe rozwiązanie implikuje sytuację, w której *de iure* funkcjonuje swoisty dualizm kompetencyjny w zakresie sprawowania nadzoru nad Strażą Marszałkowską i jej funkcjonariuszami. Zauważalny w treści poszczególnych zapisów projektu podział uprawnień nadzorczych między Marszałka Sejmu a Szefa Kancelarii Sejmu RP, należy więc odczytać jako zaprzeczenie deklaracji przedstawionej w uzasadnieniu do projektu (pkt 2), zgodnie z którą „proponuje się, aby nowa ustawa o Straży Marszałkowskiej wzorowana była na sprawdzonych w praktyce rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, a także ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (...) oraz innych ustawach, tzw. pragmatykach służbowych, regulujących stosunek służbowy w Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej”. Zdaniem autora projektu „przyjęcie takich wzorców, z uwzględnieniem specyfiki ochrony Sejmu i Senatu wykluczy odrębne rozwiązania ustawowe w szczególności w zakresie nawiązania, rozwiązania i ustania stosunku służbowego, a także obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy”.

Skoro więc konstrukcja uSM ma się wzorować na odpowiednich rozwiązaniach, które funkcjonują na gruncie innych ustaw regulujących specyfikę funkcjonowania służb mundurowych (przede wszystkich Biura Ochrony Rządu), to według tego samego schematu należałoby określić organ wyposażony w kompetencje nadzorcze względem Straży Marszałkowskiej. W przypadku Biura Ochrony Rządu istnieje tylko jeden organ nadzorczy i jest nim minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 985 ze zm.; dalej: uBOR), a w odniesieniu do Centralnego Biura Antykorupcyjnego – takim organem jest „tylko” Prezes Rady Ministrów (art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1310 ze zm.). W związku z powyższym należałoby przyjąć, że kompetencje nadzorcze względem Straży Marszałkowskiej również powinien wykonywać tylko jeden, ściśle wyznaczony przez ustawodawcę organ, którego uprawnienia w tym przedmiocie powinny być jasno sprecyzowane.

Przed przystąpieniem do opracowania szczegółowych rozwiązań legislacyjnych poświęconych ustrojowi Straży Marszałkowskiej i zasadom pełnienia służby przez funkcjonariuszy tej formacji, projektodawca powinien w pierwszej kolejności rozstrzygnąć kwestię o fundamentalnym znaczeniu, sprowadzającą się do wyjaśnienia wątpliwości, czy Straż Marszałkowska ma być formacją mundurową usytuowaną poza strukturą organizacyjną Kancelarii Sejmu RP, czyli służbą wyodrębnioną zewnątrz, wyspecjalizowaną i powołaną ustawowo do ochrony osób i mienia pozostających w związku z działalnością Sejmu RP i Senatu RP, czy też – jak w chwili obecnej – powinna ona w dalszym ciągu funkcjonować jako jedna z wielu komórek organizacyjnych Kancelarii Sejmu. Dopiero wynik wyboru między tymi modelami organizacyjnymi

w naturalny sposób przesądzi o tym, który organ (Szef Kancelarii Sejmu, Marszałek Sejmu, względnie inny podmiot) powinien sprawować nadzór nad działalnością Straży Marszałkowskiej.

Wydaje się, że skoro Straż Marszałkowska ma rzeczywiście wykonywać w sposób całkowicie profesjonalny zadania z zakresu ochrony osób i mienia, czyniąc to na zasadach podobnych do tych, które obowiązują w pozostałych formacjach mundurowych (jak choćby w Biurze Ochrony Rządu), to powinna zostać wyodrębniona ze struktury organizacyjnej Kancelarii Sejmu i funkcjonować jako zewnętrzna *sui generis* "parlamentarna służba ochrony". Dopiero przy takim założeniu nabierają istotnego znaczenia szczegółowe regulacje uSM poświęcone zasadom pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, które są wzorowane na obowiązującym *de lege lata* ustawodawstwie określającym status prawny funkcjonariuszy pozostałych formacji mundurowych (Policji, BOR, CBA, ABW, Straży Granicznej itp.).

W przeciwnym wypadku, tzn. gdyby się okazało, że Straż Marszałkowska powinna w dalszym ciągu pozostać „częścią” Kancelarii Sejmu, to potrzeba uregulowania sytuacji prawnej osób predestynowanych do pełnienia służby w Straży Marszałkowskiej na wzór statusu, jakim charakteryzują się funkcjonariusze pozostałych służb mundurowych, stanie się z oczywistych względów bezprzedmiotowa. Wówczas będzie możliwe ukształtowanie statusu strażników Straży Marszałkowskiej jedynie w oparciu o model „pracowniczy”, który funkcjonuje na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 706 ze zm.) oraz został przyjęty w wielu innych aktach prawnych, spośród których warto wskazać na wybrane przepisy dotyczące statusu prawnego strażników Państwowej Straży Rybackiej (art. 22 i n. ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym; jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 652 ze zm.), strażników Państwowej Straży Łowieckiej (art. 36 i n. ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie; jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1295 ze zm.) czy też funkcjonariuszy straży ochrony kolei (art. 59 i n. ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym; jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1727 ze zm.).

3. Zgodnie z przyjętym przez projektodawcę założeniem planowane na gruncie uSM rozwiązania legislacyjne mają się wzorować na "sprawdzonych w praktyce" unormowaniach uBOR. Tym niemniej okazuje się, że ten postulat został zrealizowany w sposób niezwykle wybiórczy, co doprowadziło do sytuacji, w której zaproponowane regulacje uSM cechuje niespójność systemowa. Jako przykład w tej materii można wskazać choćby sposób, w jaki zredagowano treść art. 50 ust. 3 i 6 uSM, wzorowaną na brzmieniu art. 62a ust. 3 i 6 uBOR. Zgodnie z projektowanymi przepisami „Składki przekazuje się również w przypadku, gdy funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej spełnia jedynie warunki do nabycia prawa do policyjnej renty inwalidzkiej” (art. 50 ust. 3 uSM), a „Przepisy ust. 1-5 stosuje się również do funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, jeżeli po zwolnieniu ze służby, pomimo spełnienia warunków do nabycia prawa do emerytury policyjnej, zgłosił wniosek o przyznanie emerytury z tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym” (art. 50 ust. 6 uSM).

Tymczasem warto odnotować, że według aktualnego brzmienia art. 62a ust. 3 zdanie drugie uBOR, w przypadku, gdy funkcjonariusz spełnia jedynie warunki do nabycia prawa do policyjnej renty inwalidzkiej, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe do ZUS przekazuje się tylko „na wniosek funkcjonariusza”. Z kolei warunkiem przekazania składek emerytalno-rentowych do ZUS za funkcjonariusza, który po zwolnieniu ze służby - mimo spełnienia warunków do nabycia prawa do emerytury policyjnej - zgłosił wniosek o przyznanie emerytury z tytułu podlegania

ubezpieceniom społecznym, jest pozostawanie przez tego funkcjonariusza w stosunku służbowym przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 62a ust. 6 uBOR).

Pominięcia legislacyjne, jakie pojawiają się w treści art. 50 ust. 3 i 6 uSM w istotny sposób wypaczają sens instytucji przekazywania składek emerytalno-rentowych do ZUS za funkcjonariuszy pełniących służbę w formacjach uzbrojonych. Zastosowanie przedmiotowej instytucji prawa ubezpieczeń społecznych w okolicznościach danego przypadku staje się racjonalne dopiero wówczas, gdy istnieje pewność, względnie duża doza prawdopodobieństwa, że funkcjonariusz służby mundurowej nie uzyska prawa do świadczeń emerytalno-rentowych finansowanych z budżetu państwa w ramach systemu zaopatrzeniowego, jakiemu *ex lege* podlegają żołnierze zawodowi oraz funkcjonariusze służb mundurowych. W tym kontekście całkowicie uzasadnionym logicznie staje się rozwiązanie przyjęte w art. 62a ust. 3 zdanie drugie uBOR, polegające na konieczności złożenia przez funkcjonariusza, spełniającego jedynie warunki do uzyskania prawa do policyjnej renty inwalidzkiej, wniosku o przekazanie do ZUS składek ubezpieczeniowych. Może bowiem zdarzyć się tak, że inwalida policyjny po ustaniu przyczyny powstania inwalidztwa powróci do służby i w efekcie uzyska prawo do emerytury policyjnej zamiast prawa do emerytury przysługującej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Z kolei przekazanie składek w okolicznościach wskazanych w art. 62a ust. 6 uBOR znajduje usprawiedliwienie z tego powodu, że prawo wyboru między świadczeniem o charakterze zaopatrzeniowym (emeryturą policyjną, finansowaną bezpośrednio z budżetu państwa) a świadczeniem składkowym (emeryturą wypłacaną ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) - ze względu na zaliczalność okresów pełnienia służby w formacjach mundurowych do stażu ubezpieczeniowego, który uprawnia osobę zainteresowaną do skutecznego ubiegania się o przyznanie świadczenia emerytalno-rentowego finansowanego z FUS - przysługuje funkcjonariuszom, którzy pozostawali w służbie przed 2 stycznia 1999 r., a więc tym, który pełnił służbę w dniu wejścia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

Jeśli projektodawca rzeczywiście zamierza nadać strażnikom Straży Marszałkowskiej status typowy dla funkcjonariuszy innych służb mundurowych, wyznaczając reguły przekazywania do ZUS składek emerytalno-rentowych w następstwie zwolnienia strażnika ze służby, wzorowane na analogicznych rozwiązaniach funkcjonujących w innych ustawach (np. uBOR), to powinien wykazać się daleko idącą konsekwencją i zapewnić spójność między planowanymi zmianami normatywnymi dotyczącymi służby w Straży Marszałkowskiej oraz aktualnie istniejącymi wzorcami ustawowymi. Z tej przyczyny dotychczasowe brzmienie art. 50 ust. 3 i 6 uSM powinno zostać zmodyfikowane przez dostosowanie tych przepisów do treści normatywnej zawartej m.in. w art. 62a ust. 3 i 6 uBOR.

4. W ramach oceny projektowanych rozwiązań uSM nie sposób jest pozytywnie odnieść się do niektórych zapisów Rozdziału 5 „Stopnie Straży Marszałkowskiej”, z których wynika, iż funkcjonariuszowi (strażnikowi) rozpoczynającemu służbę w Straży Marszałkowskiej *de facto* nie przysługuje jakiegokolwiek stopień.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 uSM ustanawia się 16 stopni Straży Marszałkowskiej, z których najniższym hierarchicznie jest stopień "aplikanta". *Prima facie* mogłoby się wydawać, że ten stopień przysługuje (nadaje się) funkcjonariuszowi, który rozpoczyna służbę w Straży Marszałkowskiej, bo taki stan rzeczy byłby transparentny z rozwiązaniem przyjętym m.in. w art. 42 ust. 1 uBOR, zgodnie z którym na stopień szeregowego (najniższy stopień służbowy w BOR) mianuje się funkcjonariusza

z dniem mianowania na stanowisko służbowe (wcielenia do służby). Tymczasem do wniosków zupełnie przeciwnych prowadzi analiza literalna art. 32 ust. 1 pkt 1 uSM, który stanowi, że „mianowanie na kolejny wyższy stopień następuje stosownie do zajmowanego stanowiska służbowego oraz w zależności od opinii służbowej”, z tym że „nadanie tego stopnia nie może jednak nastąpić wcześniej, niż po przesłużeniu w dotychczasowym stopniu w Straży Marszałkowskiej: 1) aplikant - strażnik stażysta do 1 roku służby (...)”. Z zestawienia treści normatywnej art. 32 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 29 ust. 1 uSM wcale nie wynika, aby określenie „strażnik stażysta” wiązało się ze stopniem służbowym obowiązującym w Straży Marszałkowskiej; wynika natomiast, że legitymowanie się statusem „strażnika stażysty” jest warunkiem *sine qua non* mianowania funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej na najniższy stopień (aplikanta).

Przyznać trzeba, że konstrukcja zaproponowana w przytoczonych wyżej przepisach jest co najmniej oryginalna, bowiem nie znają jej żadne pragmatyki określające zasady pełnienia służby w formacjach mundurowych, w których przewiduje się stopnie służbowe i korpusy osobowe. *De lege lata* każdy funkcjonariusz z dniem rozpoczęcia służby (wyznaczenia mu pierwszego stanowiska) otrzymuje „jakiś” stopień. Z reguły jest to najniższy stopień w hierarchii przypisanej dla danej formacji (por. przykładowo art. 48 ust. 1 zdanie drugie ustawy o Policji, art. 52 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej i art. 67 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu). W tej płaszczyźnie aktualne brzmienie art. 32 ust. 1 pkt 1 uSM należy ocenić jako wadliwe i wymagające korekty. Potencjalne rozwiązanie tego problemu, które można by uznać za korespondujące z pozostałymi unormowaniami określającymi status prawny innych funkcjonariuszy służb mundurowych, powinno przybrać formę zapisu, zgodnie z którym najniższy stopień służbowy (aplikanta) otrzyma funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej z dniem jego mianowania (wyznaczenia go) na stanowisko służbowe.

5. Jako oczywistą niedokładność należy zakwalifikować użycie przez projektodawcę w treści art. 33 ust. 3 pkt 2 i art. 35 ust. 1 pkt 1 uSM zwrotu „kara dodatkowa pozbawienia praw publicznych”. *De lege lata* takie sformułowanie jest obce polskiemu ustawodawstwu karnemu. Należy bowiem przypomnieć, że Kodeks karny z 1997 r. - w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującego Kodeksu karnego z 1969 r. - nie operuje pojęciami „kara zasadnicza” i „kara dodatkowa”. Na gruncie unormowań przyjętych w Kodeksie karnym z 1997 r. „pozbawienie praw publicznych” jest kwalifikowane jako środek karny (art. 39 pkt 1 k.k.), a nie jako kara. W związku z powyższym brzmienie art. 33 ust. 3 pkt 2 i art. 35 ust. 1 pkt 1 uSM, naruszające w sposób ewidentny spójność systemu prawnego, powinno zostać dostosowane do terminologii obowiązującej w prawie karnym materialnym.

6. Negatywnie należy ustosunkować się do projektowanego zapisu art. 44 ust. 5 uSM, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może określić, w drodze zarządzenia, wymagania wobec osób prowadzących zajęcia z wychowania fizycznego dla funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej.

Zgodnie z art. 93 Konstytucji RP wszelkie zarządzenia (w tym również wydawane przez Marszałka Sejmu) mają jedynie charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt. Zarządzenia, które są wydawane tylko na podstawie upoważnienia ustawowego i podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, nie mogą stanowić podstawy jakichkolwiek rozstrzygnięć wobec podmiotów zewnętrznych, niepodporządkowanych organizacyjnie organowi wydającemu zarządzenie. Z uwagi na krąg potencjalnych podmiotów, na które może oddziaływać materia regulowana aktem

wydawanym na podstawie art. 44 ust. 5 uSM (osoby trzecie predestynowane do prowadzenia zajęć z wychowania fizycznego dla strażników Straży Marszałkowskiej), należy przyjąć, że aktem właściwym rodzajowo odnośnie do tej problematyki powinno być rozporządzenie, a nie zarządzenie. W tej płaszczyźnie aktualne brzmienie art. 44 ust. 5 uSM pozostaje w kolizji z art. 93 Konstytucji RP.

7. Jako wadliwy należy potraktować zapis art. 83 ust. 1 uSM, zgodnie z którym „funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej jest obowiązany dostarczyć komórcę organizacyjnej Kancelarii Sejmu właściwej w sprawach osobowych zaświadczenie lekarskie, zaświadczenie jednostki organizacyjnej publicznej służby krwi albo decyzję (...), w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania”. Skoro stosunek służbowy funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej w swoim założeniu winien opierać się na ścisłej zależności między podwładnym (strażnikiem) a jego przełożonym (Komendantem Straży Marszałkowskiej) - co jest cechą typową dla wszelkich stosunków służbowych nawiązywanych w formacjach mundurowych - to wydaje się, że adresatem, któremu należałoby dostarczyć dokumenty wymienione w tym przepisie, powinien być Komendant Straży Marszałkowskiej (przełożony funkcjonariusza), a nie „komórka organizacyjna Kancelarii Sejmu”.

8. Istotne zastrzeżenia budzi brzmienie art. 46 ust. 1 uSM, zgodnie z którym „za stan bezpieczeństwa i higieny służby w stosunku do podległych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej odpowiadają Szef Kancelarii Sejmu i Komendant Straży Marszałkowskiej”. Na podstawie takiego zapisu nie wiadomo, czy odpowiedzialność obu wymienionych organów ma charakter solidarny, czy też rozłączny. Poza tym projektodawca redagując treść art. 46 uSM, przyjął - skądinąd obcą reżimowi pełnienia służby mundurowej - koncepcję, zgodnie z którą funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej ma dwóch przełożonych: 1) Szefa Kancelarii Sejmu RP oraz 2) Komendanta Straży Marszałkowskiej. Tymczasem z istoty administracyjnoprawnego stosunku podporządkowania służbowego wynika, że podwładny jest (może być) podporządkowany - w sposób bezpośredni - tylko jednemu przełożonemu służbowemu. W efekcie wszelkie skargi i postulaty związane z przebiegiem służby podwładny powinien kierować drogą służbową do osoby, która jest jego bezpośrednim przełożonym. Zakładając, że przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej jest Komendant Straży Marszałkowskiej (art. 7 ust. 5 uSM), a nie Szef Kancelarii Sejmu, należałoby w konsekwencji stwierdzić, że również w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy podmiotem odpowiedzialnym w stosunku do funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej powinien być „tylko” Komendant Straży Marszałkowskiej.

9. Krytycznie należy ocenić tę część projektu, która dotyczy kwestii związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej. Reguły, wedle których strażnicy mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej, zostały ujęte w sposób niezwykle kazuistyczny i drobiazgowy. Warto zaznaczyć, iż cały Rozdział 8 uSM, który jest poświęcony kwestiom dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, liczy w sumie aż 36 artykułów. Tymczasem ten sam efekt normatywny można by osiągnąć przez odesłanie w kwestiach nieuregulowanych w uSM do odpowiednich instytucji prawa karnego materialnego oraz procesowego.

Wątpliwości budzi konstrukcja językowa przyjęta w art. 100 i n. uSM, zgodnie z którą kary dyscyplinarne upomnienia, nagany, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku oraz ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby „wymierza się przez wytknięcie (...) przewinienia dyscyplinarnego”. Trzeba bowiem zauważyć, iż każda kara (szerzej:

sankcja o charakterze penalnym) w rzeczywistości zawiera w sobie pierwiastek „wytknięcia” osobie ukaranej dopuszczenia się przez nią czynu zabronionego ustawowo. W tym kontekście operowanie w tekście prawnym wyrażeniem „karę (...) wymierza się przez wytknięcie (...)” jest całkowicie zbędne.

Niezależnie od powyższego należy dostrzec niespójność terminologiczną pomiędzy poszczególnymi przepisami określającymi zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy. Dla przykładu warto wskazać, iż w art. 99 pkt 7 uSM przewiduje się – jako najsurowszą – karę dyscyplinarną „wydalenia ze służby”; tymczasem w art. 105 *in fine* uSM jest mowa o możliwości ukarania obwinionego karą „usunięcia ze służby” (w katalogu kar dyscyplinarnych, którego dotyczy art. 99 uSM, nie ma takiej sankcji).

II. Projekt ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej

1. Zastrzeżenie natury ogólnej, jakie można sformułować w odniesieniu do większości przepisów zamieszczonych w Rozdziale 2 projektowanej ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (dalej: Przepisy wprowadzające), dotyczy niepoprawnego powoływania się w ich treści na adresy publikacyjne ustaw zmienianych Przepisami wprowadzającymi. W licznych jednostkach redakcyjnych Przepisów wprowadzających (np. art. 4, 5, 10 i 11) projektodawca przywołał nieaktualne adresy publikacyjne tekstów jednolitych ustaw, które mają być przedmiotem nowelizacji w oparciu o Przepisy wprowadzające. Dla przykładu, ostatni tekst jednolity ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, której dotyczy art. 11 Przepisów wprowadzających, ogłoszono w roku 2016 (poz. 708), a nie 2015 (poz. 900), jak błędnie podano w projekcie.

2. W art. 35 pkt 1 Przepisów wprowadzających posłużono się błędnym sformułowaniem „funkcjonariusz Służby Straży Marszałkowskiej”. Taki zwrot nie jest znany obowiązującemu ustawodawstwu, jak również nie został objęty projektowanymi regulacjami uSM zmieniającymi ustrój Straży Marszałkowskiej. Można zakładać, że w tym wypadku projektodawcy chodziło zapewne o „funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej”.

3. Częściowo krytycznie wypada odnieść się do unormowań zawartych w Rozdziale 3 „Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowy”. W przepisach przejściowych całkowicie pominięto kwestię dotyczącą skutków prawnych łączących się z nieprzedstawieniem osobom zatrudnionym w Straży Marszałkowskiej w dniu wejścia w życie art. 45 Przepisów wprowadzających: 1) „pisemnej propozycji” pracy przy wykonywaniu czynności z zakresu obsługi administracyjnej i materialno-technicznej, bądź 2) „pisemnej propozycji” pełnienia służby w „nowej” Straży Marszałkowskiej. Istotne wątpliwości natury prawnej, jakie pojawiają się w odniesieniu do takiej sytuacji, dotyczą tego, czy osoba, której w ustawowym terminie nie przedstawiono żadnej propozycji dalszego zatrudnienia (służby) zachowa - po wejściu w życie nowych przepisów - swój dotychczasowy status pracownika Straży Marszałkowskiej, czy też jej stosunek pracy definitywnie ulegnie zakończeniu. Nadto przy założeniu, że niedopełnienie przez Komendanta Straży Marszałkowskiej czynności, o której stanowi art. 45 ust. 1 Przepisów wprowadzających, będzie skutkowało ustaniem stosunku pracy, kwestią dyskusyjną pozostanie okoliczność, czy w takim przypadku byłemu pracownikowi będą przysługiwać jakiegokolwiek świadczenia osłonowe, a jeśli tak,

to na jakiej podstawie prawnej i w jakim trybie będzie można ich dochodzić. Z całą pewnością odpowiedzi na te pytania nie dostarcza treść art. 49 Przepisów wprowadzających, albowiem wymieniony przepis będzie miał zastosowanie tylko w przypadku, gdy Komendant Straży Marszałkowskiej przestawi dotychczasowemu pracownikowi Straży Marszałkowskiej ofertę dalszego zatrudnienia w tej Straży na podstawie stosunku pracy albo propozycję rozpoczęcia przez niego pełnienia służby w charakterze funkcjonariusza tej formacji.

4. Wadliwe jest przy tym rozwiązanie, którego dotyczy art. 48 Przepisów wprowadzających. Przewiduje się w nim, że dotychczasowi pracownicy Straży Marszałkowskiej, którzy zaakceptowali przedstawioną im przez Komendanta tej Straży propozycję dalszego wykonywania obowiązków w ramach stosunku pracy (art. 45 ust. 1 pkt 1) są zobligowani do złożenia - w określonym terminie - ślubowania według roty ustalonej w art. 15 ust. 1 uSM, pod rygorem wygaśnięcia stosunku pracy. Pomijając w tym miejscu kwestię w zakresie tego, czy sankcja wygaśnięcia stosunku pracy (czyli ustania tego stosunku z mocy prawa ze skutkiem natychmiastowym) jest rzeczywiście adekwatna do skali uchybienia, jakiego w tym względzie dopuszcza się pracownik przez niezłożenie ślubowania (art. 49 pkt 2 Przepisów wprowadzających), trzeba zaznaczyć, że rota ślubowania, do złożenia której zobowiązani mają być pracownicy Straży Marszałkowskiej, zupełnie nie przystaje do ich sytuacji prawnej. Wypada przypomnieć, iż rota ślubowania, o której stanowi art. 15 ust. 1 uSM, jest następująca: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom obowiązków funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej ślubuję wiernie służyć Narodowi Polskiemu, przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie wykonywać obowiązki funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, nawet z narażeniem życia, a także strzec honoru i dobrego imienia służby oraz przestrzegać dyscypliny służbowej i zasad etyki zawodowej.”

Już na pierwszy rzut oka widać, że wymaganie, które zostało nałożone na pracowników stosownie do art. 48 Przepisów wprowadzających jest oczywiście bezprzedmiotowe, bo pracownicy Straży Marszałkowskiej nie są i nie mogą być traktowani zamiennie z funkcjonariuszami tej formacji. Pracownicy, przysięgając według roty przewidzianej w art. 15 ust. 1 uSM, w gruncie rzeczy składaliby fałszywe (niezgodne z rzeczywistością) oświadczenie wyrażające ich gotowość „sumiennego wykonywania obowiązków funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej”, podczas gdy z góry wiadomo, że takich czynności - jako pracownicy - nigdy się nie podejmą. Wymaganie od pracowników Straży Marszałkowskiej, aby składali ślubowanie na zasadach analogicznych, jak czynią to funkcjonariusze tej Straży, będzie miało sens tylko wtedy, gdy rota ślubowania zostanie odpowiednio dostosowana do ich statusu pracowniczego.

Ponadto należy dostrzec pewien dysonans między rozwiązaniem przyjętym w art. 48 Przepisów wprowadzających, a projektowanymi przepisami uSM. O ile bowiem projektodawca zamierza wprowadzić warunek polegający na konieczności złożenia ślubowania przez dotychczasowych pracowników Straży Marszałkowskiej, którzy przyjęli propozycję nowego (dalszego) zatrudnienia u tego pracodawcy, o tyle nie wprowadził analogicznego wymagania wobec nowozatrudnionych osób, które rozpoczną pracę w Straży Marszałkowskiej dopiero po dniu wejścia w życie nowych regulacji.

5. Jako nieprecyzyjne należy ocenić unormowanie zawarte w art. 50 Przepisów wprowadzających, wedle którego w trakcie *vacatio legis* „do osób zatrudnionych na stanowiskach w Straży Marszałkowskiej (...) w zakresie zaopatrzenia emerytalnego i rentowego, mają zastosowanie przepisy niniejszej ustawy”. Analiza takiego zapisu nie daje jednoznacznej

odpowiedzi na pytanie, czy projektodawca, w oparciu o szczególną podstawę prawną wynikającą z art. 50 Przepisów wprowadzających, gwarantuje osobom „cywilnym”, niebędącym jeszcze funkcjonariuszami Straży Marszałkowskiej, możliwość skorzystania z uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych określonych ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) oraz ich rodzin, czy też w tym wypadku chodzi o jakieś inne zamierzenia legislacyjne.