



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.21.2019.ML

Warszawa, 4 lipca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec prezydenckiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej (druk nr 3543).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz
ustawy o Służbie Więziennej

Wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy o *Policji*, ustawy o *Straży Granicznej* oraz ustawy o *Służbie Więziennej* poprzez wprowadzenie wolności koalicji związkowej we wskazanych formacjach. W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 67 ustawy o *Policji*, art. 72 ustawy o *Straży Granicznej* oraz art. 34 ustawy o *Służbie Więziennej*, policjanci i funkcjonariusze Straży Granicznej oraz Służby Więziennej mogą należeć do związków zawodowych zrzeszających w przypadku Policji – wyłącznie policjantów, a w odniesieniu do Straży Granicznej i Służby Więziennej – wyłącznie funkcjonariuszy tych formacji. Z przepisów tych wynika ponadto, że we wskazanych służbach może działać tylko jeden związek zawodowy, który nie ma prawa do strajku.

Zgodnie z projektowanymi regulacjami przytoczone obostrzenia zostaną zniesione. Jednakże mając na względzie konieczność zapewnienia niezakłóconego realizowania zadań ustawowych wskazanych formacji w projektowanych przepisach utrzymano zakaz strajku. Rozwiązanie to jest zgodne z art. 59 ust. 3 Konstytucji RP (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) przewidującym, że ze względu na dobro publiczne ustawa może ograniczyć prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Ponadto zakaz ten wynika bezpośrednio z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o *rozwiązywaniu sporów zbiorowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 174 i 730), wskazującego, że organizowanie strajku jest niedopuszczalne m.in. w Policji, Straży Granicznej i Służbie Więziennej.

Istotą projektu jest zniesienie monozwiązkowości w wyżej wymienionych formacjach, co służy pełnej realizacji jednego z istotnych elementów demokratycznego państwa prawnego, jakim jest wolność zrzeszania się. Fundamentalne zasady tworzenia i działania związków zawodowych zostały określone w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 12 Rzeczpospolita Polska zapewnia m.in. wolność tworzenia i działania związków zawodowych. Ponadto w art. 59 ust. 1 zagwarantowano wolność zrzeszania się w związkach zawodowych¹. Uszczegółowienie przytoczonych norm znajduje się w art. 1 ustawy o *związkach zawodowych* stanowiącym, że związek zawodowy w swojej działalności statutowej jest niezależny od pracodawców, administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji. Organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawcy obowiązani są traktować jednakowo wszystkie związki zawodowe. Obecne regulacje nie zapewniają swobody zrzeszania się i w odniesieniu do trzech wyżej wymienionych formacji stanowią nieuzasadnione ograniczenie praw i wolności w tym zakresie. Wyłącznie pluralizm związkowy pozwala na realizację podstawowych celów postawionych przed związkami zawodowymi, do których należy zarówno ochrona interesów zbiorowych, jak też zajmowanie stanowiska w sprawach indywidualnych.

W projektowanych przepisach utrzymano również regulację prawną, na mocy której przepisy ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o *związkach zawodowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) stosuje się odpowiednio. Powyższe wynika z konieczności uwzględnienia specyfiki stosunków służbowych, które mają charakter administracyjnoprawny, przewidując uprawnienie organu do jednostronnego i władczego

¹ Art. 59 . 1. Zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców.

kształtowania sytuacji prawnej funkcjonariusza. Uwzględniając powyższe projekt przewiduje następujące ograniczenia:

- możliwość reprezentowania policjanta i funkcjonariusza w sprawach indywidualnych wyłącznie przez zakładową organizację związkową, której członkiem jest co najmniej jeden policjant lub funkcjonariusz inny niż ten, którego dotyczy postępowanie,
- przyznanie prawa opiniowania założeń i projektów aktów prawnych (w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych) związkowi zawodowemu, którego terytorialny zakres działania obejmuje co najmniej obszar terytorialnego działania komendanta wojewódzkiego Policji/komendanta oddziału Straży Granicznej/dyrektora okręgowego,
- ograniczenie członkostwa policjanta lub funkcjonariusza w międzyzakładowej organizacji związkowej do organizacji związkowej, której zakresem działania objęte są wyłącznie odpowiednio jednostki organizacyjne Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej,
- wprowadzenie zakazu pełnienia funkcji związkowych przez policjantów i funkcjonariuszy Straży Granicznej, dla których ustawa przewiduje powołanie, jak również mianowanych na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej lub jego zastępcy albo naczelnika, w odniesieniu do Służby Więziennej – funkcjonariuszy, dla których ustawa przewiduje powołanie.

Ponadto w projekcie dokonano zmian dostosowawczych będących konsekwencją wprowadzenia we wskazanych służbach wolności koalicji związkowej w zakresie spraw indywidualnych policjantów i funkcjonariuszy. W projekcie przyjęto, na wzór rozwiązania wynikającego z art. 25 ust. 1 ustawy *o związkach zawodowych*, że uprawnienie w tych sprawach będzie przysługiwało zakładowej organizacji związkowej, do której zadań należy m.in. zajmowanie stanowiska w sprawach indywidualnych (art. 26 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych). Zgodnie z projektem, w przypadku zamiaru wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, przedstawicielem zakładowej organizacji związkowej uczestniczącym w raporcie może być wyłącznie policjant lub funkcjonariusz odpowiedniej służby.

W aktualnym stanie prawnym prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych na zasadach określonych w ustawie *o związkach zawodowych* przysługuje strażakom Państwowej Straży Pożarnej² oraz funkcjonariuszom Krajowej Administracji Skarbowej³. Stosowanie przytoczonych przepisów w praktyce nie budzi zastrzeżeń, tym samym podmiotowe zawężenie możliwości zrzeszania się policjantów i funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz Służby Więziennej nie znajduje uzasadnienia. Konsekwencją wprowadzanych zmian jest pełniejsze zagwarantowanie praw policjantów i funkcjonariuszy w indywidualnych sprawach (postępowaniach zmierzających do wydalenia ze służby oraz postępowaniach dyscyplinarnych). Realizacja wolności zrzeszania się związków zawodowych w koalicje sprawi, że do ich decyzji będzie należało wskazanie związku zawodowego, który będzie reprezentował ich interesy. W aktualnym stanie prawnym policjanci i funkcjonariusze pozbawieni są prawa wyboru w tym zakresie.

Z punktu widzenia prawidłowego działania formacji objętych zakresem projektowanej regulacji za istotny należy uznać przepis przewidujący zakaz pełnienia funkcji związkowych przez policjantów oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej pełniących służbę na stanowisku, dla którego ustawa

² Art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1313, z późn. zm.).

³ Art. 222 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768 i 730).

przewiduje powołanie, jak również mianowanych na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej lub jego zastępcy albo naczelnika, a w odniesieniu do Służby Więziennej – funkcjonariusza pełniącego służbę na stanowisku, dla którego ustawa przewiduje powołanie. Obowiązujące przepisy nie zawierają żadnych ograniczeń w tym zakresie. Powoduje to możliwość powstawania kolizji interesów służby i interesów związkowych w sytuacji, gdy osoby kierujące jednostką organizacyjną Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej albo ich zastępcy, a więc osoby sprawujące funkcje pracodawcy, jednocześnie są osobami funkcyjnymi w organizacji związkowej. W celu wyeliminowania takich sytuacji wprowadzono przytoczone ograniczenie, jako wzorzec regulacji przyjmując rozwiązanie wynikające z art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*. Zgodnie z przywołanym przepisem strażak pełniący służbę na stanowisku, dla którego przepisy ustawy przewidują powołanie, nie może pełnić funkcji w związkach zawodowych oraz nie podlega ochronie, o której mowa w art. 32 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych*. W projekcie wskazane ograniczenie zostało uzupełnione, zgodnie z art. 6da ustawy *o Policji* oraz art. 3b ustawy *o Straży Granicznej*, o policjantów mianowanych na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej, zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej oraz naczelnika. Tym samym krąg podmiotów, które nie mogą pełnić funkcji w związkach zawodowych został zdefiniowany poprzez odwołanie do stanowisk w Policji i Straży Granicznej podlegających weryfikacji, o której mowa w art. 11a ust. 3 pkt 2 ustawy *o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2216, z późn. zm.).

Wejście w życie projektowanej ustawy nie wiąże się z dodatkowymi obciążeniami finansowymi budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rada Ministrów, mając na uwadze cel projektowanej regulacji, pozytywnie opiniuje wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy *o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej* i rekomenduje jego dalsze procedowanie.