

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 14 marca 2012 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji
oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Michała Seweryńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.²⁾) w art. 114:

1) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 33 ust. 3;”;

2) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Policjant zwalniany ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 i 4a oraz ust. 2 pkt 8 otrzymuje 50% odprawy oraz ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.

4. Policjant zwalniany ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 otrzymuje ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2. Komendant Główny Policji lub upoważniony przez niego przełożony może w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb rodziny policjanta przyznać mu nie więcej niż 50% odprawy.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.³⁾) w art. 118:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, ustawę z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego oraz ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 57, poz. 390, Nr 120, poz. 818, Nr 140, poz. 981 i Nr 165, poz. 1170, z 2008 r. Nr 86, poz. 521, Nr 171, poz. 1065 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 22, poz. 120, Nr 62, poz. 504, Nr 85, poz. 716, Nr 97, poz. 803, Nr 98, poz. 817, Nr 115, poz. 959, Nr 157, poz. 1241, Nr 168, poz. 1323, Nr 195, poz. 1502, Nr 201, poz. 1540, Nr 206, poz. 1589 i Nr 223, poz. 1777 oraz z 2010 r. Nr 34, poz. 190, Nr 96, poz. 620, Nr 98, poz. 626, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 164, poz. 1108, Nr 182, poz. 1228, Nr 238, poz. 1602 i Nr 240, poz. 1602 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 117, poz. 677, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1205, Nr 207, poz. 1229, Nr 217, poz. 1280 i Nr 230, poz. 1371.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 677, Nr 170, poz. 1015, Nr 171, poz. 1016 i Nr 230, poz. 1371.

- 1) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane przed zwolnieniem ze służby urlopy wypoczynkowe lub urlopy dodatkowe oraz ekwiwalent za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 37 ust. 3;”;
- 2) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Funkcjonariusz zwolniony ze służby na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3–5, ust. 2 pkt 2 oraz 9–11 otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane przed zwolnieniem ze służby urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 37 ust. 3.”;
- 3) uchyla się ust. 2a.

Art. 3. W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.⁴⁾) w art. 98:

- 1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Strażak zwolniony na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 3 otrzymuje 50% odprawy oraz ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”;
- 2) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Strażak zwolniony na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 4 i 6 oraz ust. 3 pkt 2 i 6 otrzymuje ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.⁵⁾) w art. 105 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Należności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 4, oraz przypadający za rok, w którym następuje zwolnienie ze służby, zryczałtowany ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, nie przysługują funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby z przyczyn, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz w ust. 2 pkt 2, albo ukarania przez organ właściwego samorządu zawodowego, do którego przynależność jest obowiązkowa ze względu na wykonywany przez funkcjonariusza zawód, karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu (specjalności zawodowej), utraty stopnia albo skazania na karę pozbawienia wolności.”.

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228, Nr 238, poz. 1578 i Nr 239, poz. 1589 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 677, Nr 171, poz. 1016 i Nr 207, poz. 1230.

⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2008 r. Nr 66, poz. 402, z 2009 r. Nr 22, poz. 120 i Nr 85, poz. 716, z 2010 r. Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 677.

Art. 5. W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.⁶⁾) w art. 128:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Funkcjonariusz zwolniony na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 3 otrzymuje 50% odprawy oraz ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”;

2) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Funkcjonariusz zwolniony na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 2 pkt 2 i 7 otrzymuje ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”.

Art. 6. W ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.⁷⁾) w art. 95 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane przed zwolnieniem ze służby urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe urlopy wypoczynkowe;”.

Art. 7. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.⁸⁾) w art. 96 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Funkcjonariusz zwolniony na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2, 3 i 4–6 oraz ust. 2 pkt 2, 3 i 5–8 otrzymuje ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”.

Art. 8. W ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710, z późn. zm.⁹⁾) w art. 88:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Funkcjonariusz zwolniony na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 otrzymuje 50% odprawy oraz ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”;

2) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Funkcjonariusz zwolniony na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 2 pkt 2 i 8 otrzymuje ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.”.

⁶⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84, poz. 455, Nr 117, poz. 677 i Nr 230, poz. 1371.

⁷⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 107, poz. 679, Nr 113, poz. 745, Nr 127, poz. 857, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 22, poz. 114, Nr 112, poz. 654, Nr 122, poz. 696, Nr 171, poz. 1016 i Nr 236, poz. 1396.

⁸⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r., Nr 158, poz. 1122 i Nr 218, poz. 1592, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 85, poz. 716, Nr 105, poz. 880 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 151, poz. 1014, Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 53, poz. 273, Nr 84, poz. 455, Nr 117, poz. 677, Nr 122, poz. 696 i Nr 171, poz. 1016.

⁹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 957, z 2010 r. Nr 113, poz. 745, Nr 182, poz. 1228, Nr 230, poz. 1510 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 117, poz. 677.

Art. 9. W ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.¹⁰⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 137 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Funkcjonariusz, który przed dniem ustania stosunku służbowego nie wykorzystał czasu wolnego od służby za pełnienie służby ponad ustawowy wymiar, otrzymuje ekwiwalent pieniężny.”;

2) w art. 151 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu wypoczynkowego lub urlopu dodatkowego w całości lub w części z powodu ustania stosunku służbowego funkcjonariuszowi przysługuje ekwiwalent pieniężny.”.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁰⁾ Zmiany tekstu wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 238, poz. 1578 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Zasadniczym celem projektowanej ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw jest wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08), stwierdzającego niezgodność art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej jako: ustawa o Policji), w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe”, z Konstytucją.

Sentencja powołanego wyroku została opublikowana w Dz. U. z dnia 8 marca 2010 r. Nr 34, poz. 190. Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z.U. z 2010 r., Nr 2A, poz. 14.

Ponadto projektowana ustawa zmierza do zapewnienia zgodności rozwiązań dotyczących służb mundurowych przyjętych w prawie krajowym z gwarancjami wynikającymi z przepisów prawa europejskiego.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 1/08

Według przepisu poddanego kognicji Trybunału, policjantowi zwalnianemu ze służby przysługuje (z zastrzeżeniem wyjątków uregulowanych w art. 114 ust. 3 i 4 ustawy o Policji) ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany na podstawie art. 33 ust. 3, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe.

Przytoczony przepis został skonfrontowany z dwoma wzorcami konstytucyjnymi, a mianowicie: art. 2 i art. 66 ust. 2 Konstytucji. Pierwszy z wymienionych wzorców wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego, a więc jedną z podstawowych zasad ustrojowych. Jej komponentami są w szczególności: zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (określana też zasadą lojalności w relacjach państwo – obywatele) oraz zasada poszanowania praw nabytych. Z kolei art. 66 ust. 2 Konstytucji normuje kwestie związane z czasem pracy. Przepis ten wskazuje dwa konkretne uprawnienia pracowników. Po pierwsze, poręcza prawo do dni wolnych od pracy, a po drugie – przyznaje każdemu pracownikowi prawo do corocznego płatnego urlopu. Jednocześnie omawiany wzorzec przewiduje istnienie

maksymalnych norm czasu pracy, z tym że ich ustalenie pozostawione jest już ustawodawcy zwykłemu.

Odnosząc się do zarzutów postawionych regulacji z art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji Trybunał Konstytucyjny podniósł, że prawo do corocznego płatnego urlopu – jako gwarantowane konstytucyjnie – nie może być arbitralnie ograniczone. Odnosi się to również do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany. Co więcej: prawo do ekwiwalentu z tytułu niewykorzystanego urlopu jest prawem majątkowym policjanta i stąd jego ograniczenie powinno odpowiadać wymogom płynącym z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skądinąd identycznie ma się rzecz z czasem wolnym od pracy, a w przypadku policjantów – czasem wolnym od służby.

Zdaniem Trybunału prawo do rocznego płatnego urlopu, o którym mowa w art. 66 ust. 2 Konstytucji ma charakter bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany urlop jest w konsekwencji koniecznym substytutem otrzymywanym w miejsce urlopu. Trudno przy tym uznać, by art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice dopuszczalnej ingerencji w sferę wolności i praw konstytucyjnych, formułował przesłanki adekwatne w kontekście sytuacji poddanej kontroli sądu konstytucyjnego, tj. takie, których wystąpienie pozwalałyby na ograniczenie prawa do korzystania z płatnego urlopu bądź też do ekwiwalentu pieniężnego, traktowanego jako swego rodzaju alternatywa urlopu (aczkolwiek tylko w razie niemożności jego wykorzystania).

Art. 66 ust. 2 Konstytucji wymaga także, aby czas pracy został ustawowo zdefiniowany. Czas, który nie stanowi w myśl ustawy czasu pracy, jest zatem – w ujęciu konstytucyjnym – czasem wolnym od pracy. Świadczenie pracy w czasie wolnym od pracy jest dopuszczalne, niemniej powinno być odpowiednio rekompensowane.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, powyższa reguła znajduje zastosowanie również w przypadku „czasu służby”, którego wymiar został ustalony na 40 godzin tygodniowo (art. 33 ust. 2 ustawy o Policji), oraz „czasu wolnego od służby”. W myśl art. 33 ust. 3 ustawy o Policji, rekompensatą za wykonywanie zadań służbowych w czasie przekraczającym normę z art. 33 ust. 2 jest albo czas wolny od służby odpowiadający czasowi, w którym funkcjonariusz pełnił „dodatkową” służbę, albo stosowne wynagrodzenie. W konsekwencji więc czasowa cezura ograniczająca to ostatnie uprawnienie skutkuje de facto uszczupleniem praw objętych gwarancją art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Jak podkreślono w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., funkcjonariusze, którzy nie wykorzystali urlopów wypoczynkowych lub dodatkowych tudzież wykonywali zadania służbowe w czasie wolnym od służby i nie otrzymali w zamian za to dni wolnych,

mogą żądać – zgodnie z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) – ekwiwalentu pieniężnego. Przyznanie tegoż ekwiwalentu wyłącznie za okres 3 lat kalendarzowych poprzedzających zwolnienie ze służby narusza zresztą nie tylko standardy konstytucyjne w postaci zasady lojalności państwa względem obywateli czy zasady poszanowania praw nabytych, ale także wywołuje poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

3. Zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze treść sentencji przedstawionego rozstrzygnięcia oraz jego motywy, w projekcie zaproponowano dokonanie zmian w trzech jednostkach redakcyjnych art. 114 ustawy o Policji. Jakkolwiek bowiem już na mocy samego rozstrzygnięcia Trybunału z ust. 1 pkt 2 wymienionego artykułu wyeliminowany został fragment obejmujący słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe”, wskazana jest mimo wszystko korekta redakcyjna tego przepisu w zakresie użytych w nim znaków interpunkcyjnych, jak również nowelizacja ust. 3, w którym ustawodawca zawarł odesłanie do ust. 1 pkt 2. Jednocześnie, zważywszy na kategoryczne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, należy znieść ograniczenia wynikające tak z art. 114 ust. 3, jak i art. 114 ust. 4 (chodzi o odebranie prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy lub dodatkowy, niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby, choć nabyty na zasadzie art. 82 ustawy o Policji, oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o Policji, a także o całkowite pozbawienie prawa do takich rekompensat w przypadku policjantów zwalnianych z podstaw wyliczonych w tych dwóch ustępach).

W ocenie projektodawcy, dla zapewnienia pełnej spójności systemu prawa niezbędna jest również nowelizacja ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.; dalej jako: ustawa o Straży Granicznej), ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.), jako że przepisy tych aktów normatywnych (odpowiednio: art. 118 ust. 1 pkt 2, art. 95 pkt 2 oraz art. 137 ust. 1 i art. 151 ust. 1) wprowadzają analogiczną cezurę czasową, jak ta zakwestionowana przez Trybunał. Zasadna jest przy tym – podobnie jak w przypadku ustawy o Policji – rezygnacja z innego rodzaju ograniczeń, tj. podmiotowych, występujących w ustawie o Straży Granicznej, które w świetle art. 66 ust. 2 Konstytucji nie znajdują żadnego uzasadnienia. Wprawdzie sąd konstytucyjny nie badał kwestii uzależnienia

prawa do ekwiwalentu od podstawy zwolnienia, ale jego stanowcza wypowiedź stawia pod znakiem zapytania konstytucyjność przedmiotowych regulacji. Warto także nadmienić w tym miejscu, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE prawo do corocznego płatnego urlopu, gwarantowane obecnie przez art. 7 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (a wcześniej – art. 7 dyrektywy Rady nr 93/104/WE), zostało uznane za zasadę wspólnotowego prawa socjalnego o szczególnej wadze, od której nie może być odstępstw i której wprowadzenie w życie przez właściwe władze krajowe może być dokonane wyłącznie w granicach wyraźnie wytyczonych dyrektywą (tak m.in. wyroki w sprawach C – 173/99 BECTU oraz C – 342/01 Merino Gómez). Skoro zaś prawo europejskie nie przewiduje w tym zakresie żadnego zróżnicowania, to pozostaje uznać, iż rozwiązania krajowe odmawiające (całkowicie lub choćby częściowo) niektórym funkcjonariuszom prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop, z którego owi funkcjonariusze nie mogli skorzystać przed zwolnieniem ze służby, pozostają w sprzeczności z normami wspólnotowymi.

W związku z powyższym zmiany wymagają też przepisy znajdujące zastosowanie do strażaków oraz funkcjonariuszy BOR, ABW i AW, CBA, SKW i SWW, które negatywnie rzutują na uprawnienia zwalnianych w przypadku wystąpienia określonej przyczyny zwolnienia. Nowelizacja przepisów zaproponowana w art. 3–5, art. 7 oraz art. 8 współgra ze zmianami wprowadzanymi w ustawie o Policji czy ustawie o Straży Granicznej i niewątpliwie jest celowa dla wypełnienia standardów wywodzonych z art. 66 ust. 2 Konstytucji, a ponadto dla realizacji obowiązków, jakie ciąży na państwie polskim z racji członkostwa w UE.

4. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Nowelizacja ustaw wskazanych w art. 1–9 doprowadzi do zniesienia dwojakiego rodzaju ograniczeń, jeżeli chodzi o prawo do ekwiwalentu pieniężnego z tytułu niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych (ewentualnie również tzw. urlopów dodatkowych, o ile dana ustawa je przewiduje) oraz z tytułu służby pełnionej w czasie wolnym od służby.

Po pierwsze, uprawnienia poszczególnych funkcjonariuszy służb mundurowych w tym zakresie nie będą limitowane ze względu na upływ określonego czasu od momentu powstania tychże uprawnień. Zniesione zostanie więc ograniczenie tego typu w stosunku do policjantów zwalnianych ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 i 4a oraz ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, tj. z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, wymierzenia przez sąd prawomocnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta

czy też popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli jego popełnienie było niewątpliwe i uniemożliwiało pozostanie sprawcy w służbie (por. art. 114 ust. 3 w obowiązującym brzmieniu). To samo odnosi się do:

- funkcjonariuszy Straży Granicznej, o których mowa w art. 118 ust. 1 pkt 2, ust. 2 oraz ust. 2a ustawy o Straży Granicznej, czyli zwalnianych ze służby na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1–4, ust. 2 pkt 1–8 i 12 oraz ust. 3 ustawy o Straży Granicznej;
- żołnierzy zawodowych (art. 95 pkt 2 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych);
- funkcjonariuszy Służby Więziennej (art. 137 ust. 1 oraz art. 151 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej).

Po drugie, intencją projektu jest przyznanie funkcjonariuszom prawa do ekwiwalentu pieniężnego także w tych wypadkach, w których jak do tej pory ustawodawca całkowicie lub częściowo odmawiał im tego uprawnienia z uwagi na wystąpienie konkretnej przesłanki uzasadniającej zwolnienie ze służby. Dotyczy to następujących sytuacji:

- zwolnienia ze służby policjanta na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 i 4a oraz ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji (tu nie przysługuje prawo do ekwiwalentu pieniężnego za „nadgodziny”), jak również na zasadzie art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2, tzn. w razie skazania go prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, ścigane z oskarżenia publicznego (brak prawa do ekwiwalentu z jakiegokolwiek tytułu);
- zwolnienia ze służby funkcjonariusza Straży Granicznej na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej (brak prawa do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy), a ponadto w trybie art. 45 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 2 pkt 9–11 ustawy o Straży Granicznej (tu z kolei ekwiwalent w ogóle nie został przyznany, a dotyczy to: zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa, dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na zlecone przez komisję lekarską badanie lub obserwację w zakładzie opieki zdrowotnej, popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli fakt ten jest oczywisty i uniemożliwia pozostawanie w służbie, i wreszcie – upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych przy dalszym istnieniu okoliczności, które wpłynęły na to zawieszenie);
- zastosowania art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (zob. art. 98 ust. 2 – chodzi o zwolnienie ze służby w związku z wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, które skutkuje pozbawieniem prawa do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby), a także art. 43 ust. 2 pkt 4 i 6 oraz ust. 3 pkt 2 i 6 tejże ustawy (całkowity brak prawa do ekwiwalentu w razie: skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo

skarbowe umyślne, utraty obywatelstwa polskiego, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż wyżej wymienione oraz upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby);

– zwolnienia ze służby funkcjonariusza BOR z powołaniem się na przepisy art. 35 ust. 1 pkt 4 lub 5, względnie art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o Biurze Ochrony Rządu (odpowiednio: wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z urzędu, skazanie za prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo) – por. art. 105 ust. 2 wskazanej ustawy, który odbiera prawo do ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy przysługujący w roku zwolnienia ze służby; analogicznie przepis ten traktuje też funkcjonariuszy zwolnionych ze służby wobec „ukarania przez organ właściwego samorządu zawodowego, do którego przynależność jest obowiązkowa (...), karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu (specjalności zawodowej), utraty stopnia albo skazania na karę pozbawienia wolności”;

– zwolnienia ze służby funkcjonariusza ABW bądź AW na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 3 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby), co wiąże się z pozbawieniem funkcjonariusza ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy niewykorzystany w roku zwolnienia ze służby (zob. art. 128 ust. 2), jak również na podstawie art. 60 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 2 pkt 2 i 7 tejże ustawy (brak prawa do ekwiwalentu w przypadku: skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, utraty obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo oraz dwukrotnego niestawienia się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską, do której funkcjonariusz został skierowany w celu określenia jego stanu zdrowia);

– zwolnienia ze służby funkcjonariusza CBA w związku z orzeczoną karą dyscyplinarną, tj. na zasadzie art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (art. 96 ust. 2 odmawia w tym wypadku prawa do ekwiwalentu pieniężnego za rok zwolnienia ze służby), a także zwolnienia z przyczyn, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 2, 4–6 oraz ust. 2 pkt 2 i 3 oraz 5–8 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, czyli w razie: nieprzydatności do służby stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej, dyscyplinarnie stwierdzonego faktu złożenia nieprawdziwego oświadczenia majątkowego, prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, tymczasowego aresztowania, skazania prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo, wniesienia aktu oskarżenia w przypadku umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, odmowy poddania się badaniu

poligraficznemu, popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w sytuacji, gdy okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości (zwalniani w oparciu o te przesłanki aktualnie są całkowicie pozbawieni prawa do ekwiwalentu);

– zwolnienia ze służby funkcjonariusza SKW albo SWW na zasadzie art. 19 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (chodzi tu o wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby oraz nieobecność funkcjonariusza w służbie przez okres powyżej 3 miesięcy z powodu tymczasowego aresztowania – efekt: w myśl art. 88 ust. 2 ekwiwalent pieniężny należy się wyłącznie za urlopy wypoczynkowe niewykorzystane w latach poprzedzających rok zwolnienia ze służby); poza tym równoznaczne z pozbawieniem prawa do ekwiwalentu jest zwolnienie funkcjonariusza SKW tudzież SWW w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, utratą obywatelstwa polskiego lub nabyciem obywatelstwa innego państwa, prawomocnym skazaniem za inne przestępstwo, jak również ze względu na dwukrotne niestawienie się bez usprawiedliwienia przed komisją lekarską.

W tych wszystkich wypadkach uprawnienia funkcjonariuszy na gruncie poszczególnych ustaw zostaną zrównane. Projekt nie zakłada za to zrównania w płaszczyźnie horyzontalnej, np. w zakresie prawa do urlopu dodatkowego i ekwiwalentu należnego za taki urlop. Takie zmiany nie są bowiem konieczne dla realizacji wskazań zawartych w wypowiedzi Trybunału (nawiasem mówiąc, Trybunał nie doszukał się w tym aspekcie naruszenia zasady równości – por. argumentację przedstawioną w końcowym fragmencie części 2.3. uzasadnienia wyroku z dnia 23 lutego 2010 r.).

5. Skutki projektowanej ustawy

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Podstawowym jej skutkiem prawnym będzie zatem zastąpienie regulacji wadliwej rozwiązaniem zgodnym z ustawą zasadniczą, a także przywołaną już w punkcie 3 niniejszego uzasadnienia dyrektywą 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Proponowane zmiany realizują również zasadę sprawiedliwości społecznej, a tym samym przyczynią się zapewne do budowy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawa nie wpłynie na sferę życia gospodarczego. Należy liczyć się natomiast z tym, że jej uchwalenie pociągnie za sobą dodatkowe obciążenia dla budżetu państwa w postaci

większych wydatków na wypłatę ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystane urlopy lub za służbę pełnioną w wymiarze wyższym niż ustawowy. Prognozowany skutek finansowy jest następstwem zniesienia ograniczeń przedmiotowych (nade wszystko czasowego) oraz rezygnacji z ograniczeń o charakterze podmiotowym, polegających na uzależnieniu prawa do ekwiwalentu od podstawy zwolnienia.

Dokładne oszacowanie przewidywanych kosztów wejścia w życie projektowanej ustawy nie jest jednak możliwe, ponieważ ich wielkość powiązana jest ściśle z liczbą funkcjonariuszy, którzy zostaną zwolnieni ze służby pod rządami przepisów w znowelizowanym brzmieniu oraz wysokością należnych im ekwiwalentów pieniężnych z tytułu niewykorzystanych urlopów wypoczynkowych bądź też z racji służby pełnionej w czasie wolnym. Na tę wysokość z kolei wpływ mają takie czynniki, jak chociażby bieżący poziom wykorzystania urlopów czy wzrost liczby zadań wywołujący konieczność pełnienia przez funkcjonariuszy służby w zwiększonym wymiarze. Wypada także podnieść, że liczba funkcjonariuszy odchodzących lub zwalnianych ze służby w danym roku kalendarzowym może być warunkowana wieloma przesłankami, a tym samym nie da się jej z góry precyzyjnie określić.

Według oceny podmiotów, które opiniowały projekt, można mówić, przykładowo, o kwotach rzędu około: 43.000 zł rocznie w przypadku Państwowej Straży Pożarnej czy 6.000 zł oraz 10.000 zł odpowiednio dla Służb Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego.

6. Konsultacje

W procesie konsultacji o projekcie wypowiedział się Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Sprawiedliwości, Minister Obrony Narodowej oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto projekt został zaopiniowany przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów, Komendantów Głównych Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej, a także Szefów Biura Ochrony Rządu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

Wymienione podmioty co do zasady pozytywnie oceniły zakres oraz kierunek proponowanych rozwiązań. Zastrzeżenia zgłoszono jedynie wobec postanowień zawartych w przepisach przejściowych przewidujących retroaktywne działanie nowego prawa (art. 10 w pierwotnej wersji projektu). W nadesłanych opiniach przedstawiono poza tym propozycje wprowadzenia korekt o charakterze redakcyjnym oraz rozszerzenia projektu przez zmianę zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego w ustawie o Policji i ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.).

Również w trakcie I czytania przedstawiciele Ministra Spraw Wewnętrznych oraz poszczególnych służb poparli regulacje zamieszczone w projektowanej ustawie, podtrzymując zarazem postulaty przedstawione w stanowiskach pisemnych. Obradujące wspólnie komisje senackie – Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisja Rodziny i Polityki Społecznej i Komisja Ustawodawcza, wprowadziły do projektu jedną poprawkę polegającą na skreśleniu przepisu art. 10. Komisje kierowały się w tym zakresie zapewnieniem zawartym w opinii Ministra Spraw Wewnętrznych, z którego wynikało, iż realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do policjantów nie napotkała problemów w praktyce i osoby zgłaszające się z roszaniem wyrównania wypłaconego ekwiwalentu otrzymywały stosowne sumy pieniężne. Komisje przychyliły się też do poglądu, że przyznanie prawa do ekwiwalentu z mocą wsteczną we wszystkich pozostałych sytuacjach objętych projektowaną ustawą (w tym w przypadku zwolnień ze służby z przyczyn, które jak dotąd uzasadniały odmowę wypłaty wskazanego świadczenia) rodziłoby szereg trudności (kwestia braku niezbędnej dokumentacji) oraz pociągało za sobą poważne konsekwencje dla finansów publicznych.

7. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.