



Warszawa, 6 lutego 2018 r.

**Opinia do ustawy o Straży Marszałkowskiej oraz do ustawy – Przepisy wprowadzające
ustawę o Straży Marszałkowskiej**

(druki nr 720 i 721)

I. Cel i przedmiot ustawy o Straży Marszałkowskiej

Przedłożona Senatowi ustawa określa w kompleksowy sposób pozycję ustrojową i zakres kompetencji Straży Marszałkowskiej jako specjalistycznej, uzbrojonej i umundurowanej formacji zapewniającej ochronę Sejmu i Senatu.

Zadania Straży Marszałkowskiej, uprawnienia strażników Straży Marszałkowskiej przy wykonywaniu tych zadań, podległość organizacyjna Straży Marszałkowskiej, a także wymogi kwalifikacyjne i zasady postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na strażników Straży Marszałkowskiej dotychczas określały przepisy ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, zamieszczone w rozdziale 11 „Ochrona Sejmu i Senatu”.

Szesnaście lat doświadczeń czerpanych z działalności Straży Marszałkowskiej w okresie obowiązywania tej regulacji, wykazały, że niezbędne jest wypracowanie nowoczesnych przepisów w randze ustawy, które kompleksowo uregulują status prawny Straży Marszałkowskiej.

Jak podkreślono w uzasadnieniu załączonym do projektu ustawy, nowa ustawa o Straży Marszałkowskiej wzorowana jest na sprawdzonych w praktyce rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, a także innych ustawach tzw. pragmatycznych, regulujących stosunek służbowy funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.

Przyjęcie takich wzorców, z uwzględnieniem specyfiki ochrony Sejmu i Senatu wyłączy konieczność posilkowania się rozwiązaniami ustawowymi dotyczącymi innych służb w szczególności w zakresie nawiązania, rozwiązania i ustania stosunku służbowego, a także w zakresie obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy.

W stosunku do obecnych rozwiązań, w związku z realnym wzrostem zagrożeń, zakres zadań Straży Marszałkowskiej został rozszerzony.

Najważniejsze zmiany w stosunku do obecnego stanu prawnego dotyczą rozszerzenia kompetencji Straży Marszałkowskiej o zadania polegające na: prowadzeniu rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów Sejmu i Senatu oraz podejmowaniu działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń oraz wykrywanie urządzeń podsłuchowych na terenach, w obiektach i w urządzeniach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu. Ustawa w szczególności określa:

- zadania i organizację Straży Marszałkowskiej jako formacji,
- uprawnienia funkcjonariuszy podczas wykonywania czynności służbowych,
- wymogi stawiane kandydatom ubiegającym się o przyjęcie do pełnienia służby,
- postępowanie kwalifikacyjne,
- czas pełnienia służby oraz opiniowanie funkcjonariuszy,
- podstawy fakultatywne i obligatoryjne zwolnienia ze służby,
- stopnie w Straży Marszałkowskiej, zasady mianowania na kolejne stopnie w Straży, a także podstawy ich obniżania,
- prawa i obowiązki funkcjonariuszy,
- kwestie szczegółowe dotyczące uposażeń, innych świadczeń pieniężnych i pozapłacowych funkcjonariuszy,
- zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej.

Ia. Cel i przedmiot ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej

Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej związana jest bezpośrednio z uchwaleniem ustawy o Straży Marszałkowskiej.

Składająca się z trzech rozdziałów i 47 artykułów ustawa, zawiera przepisy o wejściu w życie ustawy o Straży Marszałkowskiej, przepisy zmieniające 37 ustaw będące konsekwencją uchwalenia przepisów ustawy o Straży Marszałkowskiej, a także przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy, dotyczący wejścia w życie ustawy.

Ustawa zawiera przepisy, które integrują z krajowym systemem prawa, wprowadzane ustawą o Straży Marszałkowskiej regulacje dotyczące uprawnień funkcjonariuszy i pracowników Straży Marszałkowskiej.

Dotychczas sytuację prawną tych osób regulowało kilka przepisów ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, zawartych w rozdziale „Ochrona Sejmu i Senatu”.

II. Przebieg prac legislacyjnych nad projektem ustawy o Straży Marszałkowskiej

Ustawa jest efektem prac nad komisyjnym projektem ustawy o Straży Marszałkowskiej (druk nr 1971).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce na 51. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 listopada 2017 r.

Zgłoszony wniosek o odrzucenie ustawy nie uzyskał poparcia, wobec czego projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Komisja przedstawiła sprawozdanie wraz z poprawkami w dniu 23 stycznia 2018 r.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 57. posiedzeniu Sejmu.

Zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz jedna poprawka.

W dniu 26 stycznia 2018 r., na tym samym 57. Posiedzeniu, Sejm nie uwzględnił wniosku o odrzucenie projektu ustawy i uchwalił ustawę wraz ze zgłoszoną w II czytaniu poprawką.

IIa. Przebieg prac legislacyjnych nad projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej

Ustawa jest efektem prac nad komisyjnym projektem ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej (druk nr 1972).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce na 51. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 listopada 2017 r.

Zgłoszony wniosek o odrzucenie ustawy nie uzyskał poparcia, wobec czego projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Komisja przedstawiła sprawozdanie w dniu 23 stycznia 2018 r.

Komisja wprowadziła do projektu ustawy szereg poprawek oraz przedstawiła dwa wnioski mniejszości.

Obydwa wnioski mniejszości dotyczyły, zmienianych art. 9 ustawy, przepisów art. 12 i 13 ustawy z dnia 18 lutego 1994 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Celem tych wniosków było:

1) uchylenie przepisów określających dodatkowe warunki uzyskania prawa do emerytury przez funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, w zakresie wieku (ukończony 55 lat życia) oraz wypełniania przez co najmniej 5 lat tzw. zadań policyjnych tj. zadań polegających na rozpoznawaniu, wykrywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw i wykroczeń wskazanych w przepisach ustaw o Służbie Celnej (z dnia 24 lipca 1999 r. oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r.);

2) propozycja zaliczania do wysługi emerytalnej, służącej nabyciu prawa do tzw. emerytury mundurowej jako okresów równorzędnych z okresami pełnienia służby w Służbie Celnej lub Służbie Celno-Skarbowej, okresów świadczenia pracy w administracji celnej, w korpusie służby cywilnej przed rokiem 1999.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 57. posiedzeniu Sejmu.

Zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu ustawy.

Ustawę uchwalono na tym samym posiedzeniu Sejmu, w dniu 26 stycznia 2018 r. nie uwzględniając wniosku o odrzucenie projektu i wniosków mniejszości Komisji.

III. Uwagi szczegółowe do ustawy o Straży Marszałkowskiej

Na wstępie należy zaznaczyć, że znaczna ilość uwag została zgłoszona przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu na etapie prac komisji sejmowej. Zostały one uwzględnione w treści ustawy. W tym miejscu zatem przedstawione zostaną jedynie trzy uwagi wymagające wyjaśnienia i rozważenia, a w razie potrzeby, wniesienia poprawek.

1) w art. 42 oraz w art. 68 ustawa reguluje kwestię przyjęcia do służby w Straży Marszałkowskiej osób, będących dotychczas funkcjonariuszami innych służb mundurowych. W wyliczeniu zawierającym listę służb, w których służbę uwzględnia się co do posiadanego stopnia oraz zaliczenia lat służby do wysługi lat, pomija się służbę w Służbie Celnej.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (która weszła w życie 1 marca 2017 r.), funkcjonariuszowi Służby Celnej, który otrzymał propozycję pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, przysługuje stopień służbowy równorzędny do dotychczasowego oraz zachowuje on ciągłość służby.

Art. 171 tej samej ustawy stanowi, że w przypadku przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, z dniem określonym w propozycji, dotychczasowy stosunek służby w służbie przygotowawczej albo stałej w Służbie Celnej przekształca się w stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej, a do okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej, od którego zależą uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi oraz pracownikowi, wlicza się okres służby w Służbie Celnej.

Przepisy art. 42 i 68 uchwalonej obecnie ustawy o Straży Marszałkowskiej uwzględniają w swym brzmieniu funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, nie mówią jednak nic o sytuacji tych funkcjonariuszy Służby Celnej, którym nie przedstawiono propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej.

Wymaga wyjaśnienia jak kształtować się będzie sytuacja tych osób, którym nie przedstawiono propozycji pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej i jakie zasady będą ich obowiązywały w momencie ich ewentualnego wstąpienia do służby w Straży Marszałkowskiej.

2) w art. 75 w ust. 3–5 ustawy reguluje się kwestie obniżenia lub pozbawienia funkcjonariusza prawa do nagrody rocznej (tzw. trzynastki) w sytuacji, gdy funkcjonariusz

zostaje ukarany w postępowaniu dyscyplinarnym jedną z kar zawartych w katalogu kar dyscyplinarnych w art. 105 ustawy.

Zgodnie a art. 75 ust. 3 pkt 2, w przypadku wymierzenia kary nagany, nagrodę roczną obniża się nie więcej niż o 50 %.

Nagroda roczna nie przysługuje wcale w przypadku wymierzenia kar:

- 1) wydalenia ze służby,
- 2) wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe oraz
- 3) ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku.

Kara dyscyplinarna obniżenia stopnia jest karą niesamoistną, może być wymierzana jedynie obok kary wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo obok kary wydalenia ze służby.

Ustawa nie reguluje jedynie kwestii konsekwencji ukarania karą ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby. Nie jest jasne dlaczego wymierzenie tej kary, należącej do grupy najpoważniejszych kar dyscyplinarnych, nie pociąga za sobą konsekwencji w zakresie wymiaru nagrody rocznej, choć konsekwencje takie ustawa określa nawet przy orzeczeniu kary nagany.

3) ostatnia z uwag dotyczy art. 138, który reguluje kwestię wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Dodane na etapie prac sejmowych w art. 138 ust. 5 i 6 wydają się pozostawać w sprzeczności z pozostawionym ust. 4, który stanowi, że postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Przepis ust. 5 stanowi, że na korzyść funkcjonariusza można wznowić postępowanie dyscyplinarne w każdym czasie, zaś ust. 6, że nie wznowia się postępowania na niekorzyść ukaranego, po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego.

Ustanie karalności przewinienia dyscyplinarnego następuje po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (art. 113 ust. 2 ustawy).

Jeżeli przewinienie stanowi jednocześnie przestępstwo, to terminy ustania karalności określa art. 101 Kodeksu karnego. Są to okresy od 5 do 30 lat, od czasu popełnienia przestępstwa.

Określony w ust. 4, 5-letni termin na wniesienie wniosku o wznowienie pozostaje zatem w kolizji z terminami ustania karalności określonymi w Kodeksie karnym, a co za tym idzie z przepisem art. 113 ust. 3 ustawy.

Wymaga wyjaśnienia kwestia, czy zamierzeniem ustawodawcy było ograniczenie wznowiania postępowania na niekorzyść funkcjonariusza do okresu 5 lat, nawet gdy nie upłynęły jeszcze okresy karalności określone w art. 101 Kodeksu karnego.

Jeśli odpowiedź na to pytanie jest przecząca, to należy usunąć ust. 4 z treści art. 138.

IIIa. Uwagi szczególne do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Beata Mandylis

Główny legislator