



Warszawa, dnia 6.06.2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

PREZES

Jolanta Rusiniak

RCL.DPA.550.22/2019

Dot.: DP-WL-0231-24/2019/EM

MSWiA



AAD139290

Pan

Paweł Szefernaker

Sekretarz Stanu

w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych
i Administracji

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 maja 2019 r. (wpłynęło do Rządowego Centrum Legislacji 4 czerwca 2019 r.) dotyczące projektu *ustawy o zmianie ustawy 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 oraz niektórych innych ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji zgłasza następujące uwagi:

1. Projekt ustawy zakłada realizację porozumienia z dnia 8 listopada 2018 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Stroną Społeczną i obejmuje materię związaną zarówno ze zmianami w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, jak i zmianami w pragmatykach służbowych dotyczącymi rekompensaty za przedłużony czas służby. Zauważyć jednak należy, że zgodnie z § 92 *Zasad techniki prawodawczej* jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Wyjątek stanowi sytuacja, w której między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Jednak projektowane

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH
I ADMINISTRACJI
KANCELARIA GŁÓWNA

wpłynęło dn. 2019-06-07

408371
RKP zał./kart. /

regulacje nie spełniają obu tych przesłanek. Zatem projekt ustawy wymaga wyodrębnienia z niego dwóch ustaw nie powiązanych ze sobą, gdyż realizacja porozumienia nie jest wystarczającym powodem łączenia materii ze sobą niezwiązanych, co ma również wpływ na tytuł projektu. Obecnie tytuł projektu nie oddaje zmian, które są tym projektem wprowadzane, gdyż zmiany w ustawach pragmatycznych nie są zmianami wynikowymi zmian dokonywanych w *ustawie 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*.

Po wydzieleniu dwóch odrębnych projektów tytuł projektu ustawy dotyczącej zmian w zaopatrzeniu emerytalnym może nosić tytuł

„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 oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej”.

Natomiast ustawa wprowadzająca zmiany w zakresie rozkładu czasu służby i rekompensaty za przedłużony czas służby może w tytule wymienić wszystkie zmieniane ustawy (zmiany są równorzędne) lub tytuł określający charakter zmian (np. *„o zmianie niektórych ustaw związanych z rozkładem czasu służby”*).

2. Mając na względzie zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz fakt, że w szczególności Służba Więzienna, Służba Celno-Skarbowa, Straż Marszałkowska czy służby specjalne są traktowane pod względem różnych uprawnień jako służby równorzędne ze służbami podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wymaga wyjaśnienia, czy projektowane zmiany dotyczące rekompensaty za czas służby przekraczający normę nie powinny również objąć innych służb mundurowych lub ujednolicić wprowadzone rozwiązania (takie jak w Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celno-Skarbowej lub Straży Marszałkowskiej). Wątpliwość ta dotyczy również służb specjalnych. Przyjęcie

odmiennych rozwiązań będzie wymagało szczegółowego wykazania w uzasadnieniu, że odmienności wynikają ze specyfiki wykonywania zadań służbowych.

3. Odnosząc się do zmiany przewidzianej w art. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy dotyczącej art. 12 ust. 3 *ustawy 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*, zauważa się, że funkcjonariusz Służby Celnej lub Służby Celno- Skarbowej nabywa prawo do emerytury „od dnia osiągnięcia tego wieku”. Tymczasem z kontekstu nie wynika, do jakiego wieku odnosi się projektodawca. Projektowany przepis, w tym zakresie, powtarza co prawda brzmienie przepisu obecnie obowiązującego, podkreślenia wymaga jednak fakt, że projekt znosi wymóg osiągnięcia 55 lat w celu nabycia prawa do emerytury. Kwestia ta wymaga wyjaśnienia i ewentualnie odpowiedniego przeredagowania projektu.
4. Z uwagi na brak projektów aktów wykonawczych do projektu ustawy nie jest możliwa rzetelna ocena upoważnień ustawowych zawartych w projekcie. Jednakże należy zauważyć brak wytycznych co do treści aktu, jak również fakt, że część materii przekazana do uregulowania w akcie wykonawczym może stanowić materię ustawową, w szczególności: wpływającą na prawa i obowiązki policjantów, w tym przypadki przedłużenia czasu służby ponad ustaloną normę czy też określenie grupy policjantów zwolnionych z pełnienia służby w porze nocnej, niedziele i święta, jak w przypadku rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*. Analogiczne uwagi (brak wytycznych, materia ustawowa) dotyczą również upoważnień ustawowych zawartych w:
 - 1) art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, które w związku ze zmianami wprowadzonymi w ustawie oraz z uwagi na blankietowy charakter (brak wytycznych, materia ustawowa),
 - 2) art. 81 ust. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. *o Służbie Ochrony Państwa* (materia ustawowa),

które powinny zostać zmienione, z odpowiednim uzupełnieniem ustaw o przepisy materialne.

5. Odnosząc się do zmian w ustawach pragmatycznych dotyczących rozkładu czasu służby oraz rekompensaty pieniężnej za czas służby ponad normę zauważa się odmienności w regulacjach, które wymagają wyjaśnienia.

W szczególności wymaga wyjaśnienia dlaczego:

- 1) przyjęto odmienną od innych przepisów regulujących czas pracy innych służb redakcję przepisu art. 33 ust. 2 ustawy *o Policji* – „*Zadania służbowe policjanta powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach 40-godzinnego tygodnia służby [...]*”, a nie – jak w przypadku innych służb „*Czas pełnienia służby wynosi*” – czy to oznacza, że zadania służbowe innych funkcjonariuszy ustalane są w inny sposób;
 - 2) odmiennie w służbach uregulowano kwestie obliczania wysokości rekompensaty pieniężnej – przepisy te powinny być jednobrzmiące oraz zawierać wskazanie podmiotu obliczającego lub wypłacającego to świadczenie (nie w każdej służbie jest taka regulacja przewidziana w tym projekcie);
 - 3) zasada określona w projektowanym art. 37 ust. 2a ustawy *o Straży Granicznej*, wyrażona również w obowiązującym art. 35 ust. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*, ograniczająca możliwość przedłużenia czasu służby do 48h nie została uwzględniona w przypadku policjantów i funkcjonariuszy SOP;
 - 4) przepisy ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej* nie przewidują wypłaty rekompensaty pieniężnej członkom rodziny zmarłego. Wydaje się, że analogicznie, jak w przypadku pozostałych służb mundurowych, jest niezbędna nowelizacja przepisu art. 100 ust. 1 ustawy, który co prawda podlega nowelizacji projektowana ustawą, lecz w zakresie innych świadczeń wypłacanych członkom rodziny zmarłego (dodano świadczenie określone w art. 97 ust. 1 ustawy *o Państwowej Straży Pożarnej*, tj. dodatkowe wynagrodzenie za wykonywanie zadań zleconych, wykraczających poza obowiązki służbowe).
6. Odnosząc się do zmiany przewidzianej w art. 2 pkt 3 projektu ustawy zauważyć należy, że zmiana przepisu art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy *o Policji*

polegająca na rezygnacji z wypłaty policjantowi zwalnianemu ze służby ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany czas wolny od służby udzielany na podstawie art. 33 ust. 4 (zgodnie z projektem jest to *rekompensata pieniężna*), powinna skutkować również zmianą art. 115a *ustawy o Policji*. Przepis ten reguluje sposób ustalania wysokości ekwiwalentu, o którym mowa w art. 114 ust. 1 pkt 2, za każde rozpoczęte 8 godzin niewykorzystanego czasu wolnego przysługującego na podstawie art. 33 ust. 3 *ustawy o Policji*. Należy jednak przy tym nadmienić, że przepis ten w zakresie, w jakim ustala wysokość ekwiwalentu pieniężnego za 1 dzień niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego lub dodatkowego w wymiarze 1/30 części miesięcznego uposażenia, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2018 r. (K 7/15) został uznany za niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co należy uwzględnić przy dokonywaniu zmian tego przepisu.

Ponadto należy również mieć na względzie, że do Sejmu został skierowany projekt *ustawy o zmianie ustawy o weteranach działań poza granicami państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, który również zakłada zmianę art. 114 ust. 1 pkt 2 *ustawy o Policji*, co wymaga skorelowania prac na etapie prac parlamentarnych.

7. Odnosząc się do zmiany przewidzianej w art. 3 pkt 1 projektowanej ustawy dotyczącej zmiany w zakresie art. 37 *ustawy o Straży Granicznej* zauważa się, że w art. 37 ust. 3a został wprowadzony wobec funkcjonariusza uprawnionego do dodatku funkcyjnego wyjątek od zasady wyrażonej w ust. 3, z zastrzeżeniem, że uprawnienia wynikające z ust. 3 przysługują temu funkcjonariuszowi za służbę pełnioną przed uzyskaniem uprawnienia do tego dodatku. Przepis ten jednak nie wskazuje generalnie uprawnień z ust. 3, lecz wyraźnie określa, że wyjątek dotyczy uprawnienia do uzyskania czasu wolnego za służbę. Wydaje się zatem, że z uwagi na zwiększenie uprawnień w ust. 3 i wskazanie obok prawa do uzyskania czasu wolnego również prawa do rekompensaty pieniężnej zmiany wymaga także przepis ust. 3a.
8. Odnosząc się do zmiany przewidzianej w:
 - 1) art. 4 pkt 2 projektu ustawy dotyczącej zmiany przepisu art. 100 ust. 1 *ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*,

2) art. 5 pkt 4 projektu ustawy dotyczącej zmiany przepisu art. 174 ustawy
o Służbie Ochrony Państwa

- wymaga wyjaśnienia związek tej nowelizacji ze zmianami związanymi z rozkładem czasu służby. Brak wyjaśnień w uzasadnieniu pozwala uznać te przepisy jako wykraczające poza zakres nowelizacji.

9. Projekt został skierowany do uzgodnień zbyt późno w stosunku do planowanego terminu wejścia w życie projektowanej ustawy, tym bardziej że porozumienia, których jest wynikiem, zostały podpisane w listopadzie ubiegłego roku. Skrócony czas na zaopiniowanie projektu nie sprzyja rzetelnej ocenie przedłożonych regulacji prawnych. Ponadto późne skierowanie projektu do prac legislacyjnych może zaowocować naruszeniem przepisów art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2019 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, wbrew intencji wyrażonej w uzasadnieniu projektu.

