



**Opinia do ustawy zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 928)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest implementacja do krajowego porządku prawnego przepisów umożliwiających wykonywanie trzech aktów prawa europejskiego:

- 1) decyzji Rady 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. U. UE L 210 z 06.08.2008, str. 1),
- 2) decyzji Rady 2008/616/WSiSW w sprawie wdrożenia decyzji Rady 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. U. UE L 210 z 06.08.2008, str. 12),
- 3) decyzji Rady 2008/617/WSiSW w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich UE w sytuacjach kryzysowych (Dz. U. UE L 210 z 06.08.2008, str. 73).

Przedłożona Senatowi ustawa zawiera istotne zmiany dotyczące ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej. Zawiera również, będące konsekwencją tych zmian, przepisy uzupełniające ustawę o ochronie granicy państwowej oraz ustawę o broni i amunicji.

Nowelizacja ustawy o Policji polega na dodaniu w art. 1 ustawy zmian, które stanowią, że do podstawowych zadań Policji należy współdziałanie Policji z organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej.

W ustawie o Policji dodany został ponadto nowy rozdział 10b "Realizacja wspólnych działań na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej". Tworzy on możliwość

uczestniczenia policjantów i pracowników Policji we wspólnych patrolach i operacjach na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Możliwe będzie również udzielanie sobie wzajemnego wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi czy klęskami żywiołowymi poprzez oddelegowanie funkcjonariuszy lub dostarczenie sprzętu.

Projektodawcy ustawy podkreślają, że dotyczyć to będzie sytuacji, które wymagają szybkiej reakcji odpowiednich służb, w których niezasadne jest tworzenie kontyngentów policyjnych, o których mowa w rozdziale 10a ustawy o Policji.

W art. 2 ustawy dokonano nowelizacji przepisów ustawy o Straży Granicznej. Podobnie jak w przypadku nowelizacji ustawy o Policji w ustawie o Straży Granicznej w art. 1 uzupełniono listę podstawowych zadań Straży Granicznej o współdziałanie z organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej.

Istotnym zmianom uległ art. 40 ustawy o Straży Granicznej. W zdecydowanie szerszym zakresie określa możliwość delegowania funkcjonariuszy na terytorium kraju i poza jego granicami. Przepis ten wskazuje organy właściwe do przenoszenia i delegowania funkcjonariusza oraz uprawnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia należności i świadczeń przysługujących funkcjonariuszom delegowanym poza granicę państwa.

W ustawie o Straży Granicznej dodano także dwa nowe rozdziały:

- Rozdział 14b "Udział Straży Granicznej we wspólnych działaniach koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej". Współpraca straży granicznych pod auspicjami Agencji Frontex dotyczy tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy, udziału we wspólnych operacjach oraz udostępniania sprzętu technicznego, do wykorzystania w trakcie wspólnych działań.
- Rozdział 14c "Udział Straży Granicznej we współpracy transgranicznej państw Unii Europejskiej". Tworzy on możliwość uczestniczenia funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej we wspólnych patrolach i operacjach na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Możliwe będzie również udzielanie sobie wzajemnego wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi czy klęskami żywiołowymi.

Art. 3 omawianej ustawy dotyczy ustawy o ochronie granicy państwowej. Nowelizacja odnosi się do uprawnień funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy wykonują zadania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach

wspólnych operacji koordynowanych przez Agencję Frontex. Ustawa powierza Komendantowi Głównemu Straży Granicznej wykonywanie zadań krajowego punktu kontaktowego właściwego w sprawach komunikacji z Agencją Frontex w sprawach dotyczących prowadzenia wspólnych operacji.

Art. 4 wprowadza jedną zmianę do ustawy o broni i amunicji. Wprowadzany przepis wyłącza spod działania ustawy broń i amunicję funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich Unii Europejskiej przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem zadań określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przedłożona Senatowi ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3107).

I czytanie projektu miało miejsce w dniu 9 czerwca 2010 r. w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Projekt stał się przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej.

W dniu 24 czerwca 2010 r. przyjęto sprawozdanie podkomisji, zaś w dniu 6 lipca 2010 r. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych przyjęła sprawozdanie w którym zaproponowała przyjęcie projektu ustawy w brzmieniu przedłożenia.

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 70. posiedzeniu Sejmu, w dniu 7 lipca 2010 r. nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm przystąpił niezwłocznie do III czytania.

Ustawa została uchwalona na tym samym 70. posiedzeniu Sejmu, w dniu 8 lipca 2010 r.

III. Uwagi szczegółowe

1. Pierwsza z przedstawionych w niniejszej opinii uwag odnosi się do zdań wstępnych w art. 145 h i art. 145i ustawy o Policji. Ustawa niepotrzebnie precyzuje, że obszar innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej znajduje się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Proponuje się wykreślenie w tych jednostkach redakcyjnych wyrazów "poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej".

1) w art. 1 w pkt 2, w art. 145h i 145i w zdaniach wstępnych skreśla się wyrazy "poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,";

2. W art. 1 i 2 ustawy odpowiednio dla Policji i Straży Granicznej określa się rodzaje wspólnych zadań, które będą mogły być realizowane na terytorium państw członkowskich

UE na podstawie decyzji Rady 2008/615/WSiSW. Ta sama materia jest jednak odmiennie sformułowana w obu zmienianych ustawach. Istotą zawartej niżej propozycji poprawki jest ujednolicenie terminologii obu ustaw w tym przedmiocie.

2) w art. 1 w pkt 2, w art. 145h w pkt 1 wyrazy "wspólnych działań" zastępuje się wyrazami "wspólnych operacji";

3. W art. 1 w pkt 2, w art. 145h w pkt 2 ustawy o Policji nie określono dokładnie w jakiej formie realizowane będą zadania Policji, o których mowa w art. 17 decyzji Rady 2008/615/WSiSW. Przepis należy uzupełnić w taki sposób, by analogicznie do przepisu ustawy o Straży Granicznej (art. 147s pkt 2) określał prawo Policji do udzielania wsparcia policjom innych państw członkowskich UE.

3) w art. 1 w pkt 2, w art. 145h w pkt 2:

- a) przed wyrazami "w związku" dodaje się wyrazy "w formie udzielania wsparcia",
- b) wyrazy "o których mowa" zastępuje się wyrazami "o którym mowa";

Należy dodać w tym miejscu, iż poprawka zawarta w lit. b wynika z tego, że art. 18 lit. c decyzji Rady nie mówi nic o imprezach masowych czy klęskach żywiołowych lecz wskazuje formę udzielania wsparcia polegającą na oddelegowaniu funkcjonariuszy, ekspertów lub doradców oraz dostarczaniu sprzętu.

4. W art. 1 w pkt 2, w art. 145h pkt 2 ustawy o Policji oraz odpowiedni przepis (art. 147s pkt 2) ustawy o Straży Granicznej dają polskim funkcjonariuszom prawo realizowania wspólnych działań z funkcjonariuszami innych państw członkowskich UE. Przepisy wskazują w jakich przypadkach te wspólne działania będą miały miejsce – są to m.in. "klęski żywiołowe i poważne zdarzenia". Art. 18 decyzji Rady 2008/615/WSiSW nie posługuje się jednak wyrażeniem "zdarzenie" lecz "wypadek" (nie "incident" lecz "accident") co oznacza zdarzenie pociągające za sobą poważne uszkodzenia, urazy lub śmierć osób. W dodawanych przepisach wskazane jest stosowanie terminologii jak najbardziej zbliżonej do brzmienia oryginału, co pozwoli uniknąć nadmiernej niedookreśloności przepisu.

4) w art. 1 w pkt 2, w art. 145h w pkt 2 oraz w art. 2 w pkt 7, w art. 147s w pkt 2 wyrazy "poważnymi zdarzeniami" zastępuje się wyrazami "poważnymi wypadkami";

5. W związku z potrzebą ujednolicenia terminologii ustawy proponuje się wprowadzenie następujących poprawek:

5) w art. 2 w pkt 5, w art. 40:

- a) w ust. 2 w pkt 1 wyrazy "na terytorium państw Unii" zastępuje się wyrazami "na terytorium innego państwa członkowskiego Unii",
- b) w ust. 4:
 - w pkt 1 w lit. b wyrazy "na terytorium państw Unii" zastępuje się wyrazami "na terytorium innych państw członkowskich Unii",
 - w pkt 2 w lit. b wyrazy "na terytorium państw Unii" zastępuje się wyrazami "na terytorium innych państw członkowskich Unii",

6) w art. 2 w pkt 5, w art. 40:

- a) w ust. 2 w pkt 2 wyrazy "państw nienależących do Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "innych państw",
- b) w ust. 4 w pkt 1 w lit. c wyrazy "państw nienależących do Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "innych państw",

7) w art. 2 w pkt 5, w art. 40 w pkt 1 w lit. a skreśla się wyraz "całym";

8) w art. 2 w pkt 7, w tytule rozdziału 14 c po wyrazie "państw" dodaje się wyraz "członkowskich";

6. Najpoważniejsze zastrzeżenia budzą rozwiązania zaproponowane w art. 40 ust. 5 ustawy o Straży Granicznej. Przepis ten zawiera upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego w postaci rozporządzenia. Organem upoważnionym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przedmiotem rozważań będzie, w tym punkcie opinii, kilka zagadnień, które przedstawione zostają poniżej:

Upoważnienie dotyczy funkcjonariuszy delegowanych do pełnienia służby poza granicami państwa. Funkcjonariuszom takim ustawa przyznaje w art. 147r ust. 2 pkt 1 uprawnienia wskazane w art. 147h ust. 1 (prawo do uposażenia zasadniczego, dodatków do uposażenia oraz innych należności przysługujących na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym) nie przyznaje natomiast uprawnień wskazanych w art. 147h ust. 2, które przyznają prawo do należności pieniężnych z tytułu zagranicznej podróży służbowej oraz innych należności związanych z delegowaniem takie jak należne funkcjonariuszom delegowanym do pełnienia służby w kontyngencie.

Skoro wyłącza się działanie art. 147h ust. 2, treść upoważnienia ustawowego zawarta w art. 40 ust. 5 zastępuje przepis materialny, w sposób domniemany przyznając funkcjonariuszom delegowanym prawo do należności i świadczeń przysługujących podczas pełnienia służby poza granicami państwa. Przepis upoważniający przekazuje zatem w ręce ministra cały zakres regulowanej materii nie zawierając żadnych przepisów o charakterze gwarancyjnym (tak jak to jest w przypadku pełnienia służby w ramach kontyngentu).

Wniosek: ustawa powinna zawierać przepis materialny określający jakie należności przysługują funkcjonariuszom Straży Granicznej podczas zagranicznego delegowania (poza kontyngentem i podróżą służbową), analogicznie do rozwiązań zawartych w ustawie o Policji.

Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia zawiera przepis materialny pozwalający ograniczyć lub całkowicie pozbawić funkcjonariusza Straży Granicznej uposażenia za czas delegowania, jeżeli otrzymywał on wynagrodzenie lub inne należności w związku z wykonywaniem zadań na rzecz podmiotu zagranicznego. Rozwiązanie takie godzi w prawo do uposażenia wywodzące się z istoty stosunku służbowego. Ustawa o Straży Granicznej stanowi, że prawo do uposażenia powstaje z dniem mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe (art. 103) a wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie funkcjonariusza ze służby lub nastąpiły inne okoliczności uzasadniające wygaśnięcie tego prawa.

Funkcjonariuszom Straży Granicznej ustawa przyznaje w art. 147r ust. 2 pkt 1 uprawnienia wskazane w art. 147h ust. 1 (prawo do uposażenia zasadniczego, dodatków do uposażenia oraz innych należności przysługujących na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym), pozostaje to w sprzeczności z przepisem, który może funkcjonariusza pozbawić części lub całości uposażenia, gdy otrzymuje on środki ze źródeł zagranicznych.

Funkcjonariusze delegowani do wykonywania zadań poza granicami kraju na podstawie art. 40 będą zatem w gorszej sytuacji prawnej od funkcjonariuszy delegowanych w ramach kontyngentów, w podróży służbowej zagranicznej lub będących oficerami łącznikowymi.

Możliwość pozbawienia tych funkcjonariuszy uposażenia (w związku z wypłaceniem im należności przez podmiot zagraniczny) nie oznacza wprowadzenia pozbawienia ich bieżących dochodów lecz wpływa na inne uprawnienia, o których mowa

w art. 74a oraz 121 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, które naliczane są od uposażeń pobieranych (wypłacanych) a nie od uposażeń należnych.

Pojawia się w tym miejscu problem braku analogii do rozwiązań dotyczących policjantów. Wprawdzie przepisy ustawy o Policji zawierają podobne uregulowanie, odnosi się ono jednak do policjantów oddelegowanych do pełnienia zadań służbowych poza Policją (art. 36 ust. 4 i 5 ustawy o Policji).

Propozycja poprawki:

9) w art. 2 w pkt 5, w art. 40 w ust. 5 skreśla się pkt 4.

Beata Mandylis

Główny legislator