



Warszawa, 4 kwietnia 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 771)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw zmierza do istotnej w swym wymiarze przebudowy systemu naboru i szkolenia kadr Służby Więziennej.

Ustawa realizuje ten cel wprowadzając szereg rozwiązań polegających na:

1) utworzeniu publicznej uczelni wyższej, podlegającej Ministrowi Sprawiedliwości, zwanej uczelnią Służby Więziennej, kształcącej kadry własne na poziomie studiów pierwszego i drugiego stopnia,

2) wprowadzeniu na Uczelni skoszarowanego systemu szkolenia w ramach nowej formy pełnienia służby, zwanej służbą kandydacką,

3) wprowadzeniu scentralizowanego i ujednoliconego systemu rekrutacji kandydatów do Służby Więziennej, zmierzającego do wprowadzenia jednolitego w skali kraju modelu kompetencji funkcjonariusza Służby Więziennej,

4) uregulowaniu w ustawie systemu kształcenia wstępnego, zawodowego, specjalistycznego oraz doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej.

Ad pkt 1. Uczelnia Służby Więziennej będzie miała charakter uczelni służb państwowych, działającej na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Uczelnia będzie nadzorowana przez Ministra Sprawiedliwości. Będzie miała jednocześnie charakter jednostki organizacyjnej Służby Więziennej.

Utworzenie uczelni Służby Więziennej nastąpi w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego.

Siedziba uczelni wyższej Służby Więziennej powstanie w latach 2018–2020 na terenie pozostającym w dyspozycji Aresztu Śledczego Warszawa-Białołęka. Koszt inwestycji szacuje się na kwotę 128 mln. zł. Do czasu oddania do użytku planowanej inwestycji w 2021 r. działalność Uczelni będzie się odbywać w Ośrodku Szkolenia Służby Więziennej w Kulach (z oddziałem w Sulejowie).

Podstawowym zadaniem uczelni będzie kształcenie funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz innych osób niebędących funkcjonariuszami.

Zgodnie ze wskazanymi w uzasadnieniu projektu ustawy założeniami, kształcenie i prowadzenie badań naukowych będzie się odbywać w obszarze nauk prawnych i społecznych, w zakresie nauk o bezpieczeństwie, o obronności, pedagogiki, psychologii i socjologii, odpowiadającym potrzebom penitencjarnym i resocjalizacyjnym realizowanym przez Służbę Więzienną.

Uczelnią będzie kierował Rektor. Będzie on przełożonym funkcjonariuszy i pracowników Uczelni. Zakres działania Rektora określa nowy art. 13a ustawy o Służbie Więziennej zwanej dalej „ustawą o SW”.

Zgodnie z art. 66a ust. 1 ustawy o SW, Rektora powoływał będzie Minister Sprawiedliwości na pięcioletnią kadencję spośród oficerów Służby Więziennej posiadających co najmniej stopień naukowy doktora.

Rektor podlegał będzie opiniowaniu służbowemu. Opinię służbową o Rektorze wydawał będzie Dyrektor Generalny Służby Więziennej.

Ustawa określa przypadki, w których kadencja Rektora wygasa oraz w których może być on odwołany przez Ministra Sprawiedliwości przed upływem kadencji (art. 66a ust. 2 i 3).

Jednocześnie ustawa uprawnia Ministra Sprawiedliwości do powierzenia pełnienia obowiązków Rektora lub prorektora Uczelni, na okres do 18 miesięcy, osobie posiadającej co najmniej stopień naukowy doktora.

Ad pkt 2. W ustawie o SW został dodany nowy rozdział 7a „Służba kandydacka”, w którym reguluje się służbę kandydacką pełnioną w ramach studiów w uczelni Służby Więziennej, na wzór przepisów o służbie kandydackiej zawartych w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

W art. 62a ustawy o SW wskazano, iż służba kandydacka polega na odbywaniu studiów, zgodnie z programem kształcenia oraz wykonywaniu zadań służbowych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

Art. 62b określa ogólne wymagania, które musi spełniać kandydat do służby kandydackiej, analogiczne do wymogów stosowanych wobec kandydatów na funkcjonariuszy Służby Więziennej określonych w art. 38 ustawy o SW.

Dodatkowy wymóg dla kandydatów do służby kandydackiej polega na konieczności złożenia zobowiązania do pełnienia służby po ukończeniu nauki przez okres 5 lat od dnia mianowania danej osoby funkcjonariuszem w służbie stałej.

Przyjęcie funkcjonariusza w służbie kandydackiej w poczet studentów uczelni następuje po ukończeniu kursu przygotowawczego i uzyskaniu pozytywnej opinii służbowej.

Funkcjonariusz w służbie kandydackiej pełni służbę w systemie skoszarowanym. W ramach służby (studiów) nie otrzymuje uposażenia zasadniczego ani dodatku za wysługę lat tylko dodatek za przyznany stopień Służby Więziennej.

Otrzymuje zakwaterowanie oraz wyżywienie w naturze (albo równoważnik pieniężny), wyposażenie polowe oraz umundurowanie właściwe dla funkcjonariusza w służbie przygotowawczej oraz należności z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

W przepisach art. 62g–62n ustawa reguluje ścieżkę służbową funkcjonariusza w służbie kandydackiej, określając jego uprawnienia i obowiązki.

Ad pkt 3. Zmiana modelu rekrutacji kandydatów do Służby Więziennej nastąpi poprzez przebudowę modelu naboru funkcjonariuszy, z wprowadzeniem częściowego przyjęcia do służby kandydackiej w ramach powołanej uczelni wyższej.

Zmiany zasad rekrutacji zostały ujęte w nowym brzmieniu art. 39 oraz w dodanych art. 39a–39h. Dotychczas proces rekrutacji jest realizowany w każdej jednostce niezależnie i tylko na potrzeby tej jednostki.

Zmiany polegają na scentralizowaniu naboru, wprowadzeniu zasady publikacji informacji dotyczących naboru, określeniu kryteriów oraz tworzeniu rankingu kandydatów.

Ustawa wprowadza nowe rozwiązania w procesie rekrutacji stanowiące, że za zgodą Dyrektora Generalnego Służby Więziennej będzie możliwe:

– przyjęcie do służby w pierwszej kolejności (poza kolejnością ustaloną w rankingu) pracownika zatrudnionego co najmniej 2 lata w Służbie Więziennej, wykazującego się kwalifikacjami i kompetencjami szczególnie przydatnymi w Służbie Więziennej,

– mianowanie funkcjonariusza posiadającego tytuł magistra lub równorzędny, na stanowisko oficerskie, mimo że funkcjonariusz ten nie uzyskał jeszcze kwalifikacji w zakresie szkolenia i stażu oraz nie złożył egzaminu na pierwszy stopień oficerski. Rozwiązanie to stanowić będzie wyjątek od reguły, jaką stanowić będzie mianowanie na stanowisko oficerskie wyłącznie tych funkcjonariuszy, którzy spełnią warunki określone w nowym przepisie art. 47 ust. 1a ustawy o SW.

Osiągnięcie stopnia oficerskiego będzie możliwe po ukończeniu:

– uczelni Służby Więziennej przez kandydatów w służbie kandydackiej,

– studiów podyplomowych na uczelni Służby Więziennej przez absolwentów wyższych uczelni posiadających wykształcenie magisterskie lub równorzędne, którzy już pełnią służbę w Służbie Więziennej,

– szkolenia zawodowego Służby Więziennej przez absolwentów wyższych uczelni posiadających wykształcenie magisterskie lub równorzędne, którzy już pełnią służbę w Służbie Więziennej.

Dodatkowo każdy kandydat na oficera będzie musiał zdać odrębny egzamin na stanowisko oficerskie.

Ad pkt 4. W ustawie o SW dodany został nowy rozdział 6a (art. 43a–43zq) „Kształcenie funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej”, w którym zawarto wszystkie przepisy dotyczące kształcenia i szkolenia zarówno funkcjonariuszy jak i pracowników Służby Więziennej.

Przepisy te dotyczą kształcenia funkcjonariuszy i pracowników w ramach studiów na uczelni Służby Więziennej oraz dodatkowo obejmują uaktualnione przepisy dotyczące

szkolenia wstępnego, zawodowego, specjalistycznego oraz doskonalenia zawodowego, które zostały przeniesione do ustawy z tekstu dotychczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie szkolenia oraz doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. poz. 970).

Innym bardzo istotnym *novum* jest nowelizacja art. 56 ust. 3. Przepis zmienia definicję przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy. Z nowego brzmienia przepisu wynika, że w skład przeciętnego uposażenia funkcjonariusza wliczać się będzie miesięczną równowartość nagrody rocznej. Rozwiązanie takie, obecnie obowiązujące w ustawie o Policji, powoduje dość znaczne zróżnicowanie pomiędzy służbami – pomimo jednakowej wysokości kwoty bazowej oraz jej wielokrotności przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Policji jest wyższe o ok. 45 zł od przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Wprowadzona zmiana pozwoli na przesunięcie części środków finansowych (kwoty ok. 17 mln. zł rocznie) kierowanych dotychczas na fundusz nagród i zapomóg, do puli środków przeznaczonych na uposażenia. Wydatki z tytułu nagród i zapomóg ponoszone będą (jak w Policji) w ramach par. 4060 – pozostałe należności żołnierzy zawodowych i nadterminowych oraz funkcjonariuszy.

W dodawanych art. 208a–208e określa się dodatkowe wynagrodzenia za wykonywanie zadań polegających na:

- opiece nad psem specjalnym lub służbowym,
- pełnieniu funkcji rzecznika dyscyplinarnego,
- pełnieniu funkcji mentora w trakcie szkolenia wstępnego i praktyki zawodowej oraz
- pełnieniu funkcji w uczelni Służby Więziennej.

Dotychczas kwestie wynagradzania za sprawowanie opieki nad psem specjalnym oraz pełnienie funkcji rzecznika dyscyplinarnego regulowane były w rozporządzeniu z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie rodzaju zadań zleconych, za które funkcjonariusz Służby Więziennej otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie.

Uregulowana ustawowo została możliwość oddelegowania funkcjonariuszy do pełnienia służby w Ministerstwie Sprawiedliwości. Odwołanie funkcjonariusza z oddelegowania będzie stanowiło suwerenną decyzję Ministra Sprawiedliwości, co będzie miało wpływ na wykonywane zadania i spowoduje niezależność w wykonywanych obowiązkach. Określono

również, iż przeniesienie na niższe stanowisko służbowe, zwolnienie ze służby oraz zawieszenie w czynnościach służbowych oddelegowanego funkcjonariusza będzie wymagało zgody Ministra Sprawiedliwości.

Konsekwencją zmian wprowadzanych w ustawie o Służbie Więziennej są nowelizacje dziesięciu innych ustaw zawarte w art. 2–11.

Przepisy art. 13 i art. 14 wprowadzają normy intertemporalne rozstrzygające kwestie stosowania dotychczasowych i nowych przepisów dotyczących rozpoczętych i niezakończonych postępowań kwalifikacyjnych oraz szkoleń wstępnego, zawodowego, specjalistycznego oraz doskonalenia zawodowego.

Art. 17 przewiduje standardowy, 14-dniowy termin wejścia w życie ustawy, z wyjątkiem zawartych w art. 1 pkt 10 i 12 zmian dotyczących kształcenia funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej oraz zawartej w art. 5 nowelizacji ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, które wejdą w życie 1 stycznia 2019 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa jest efektem prac nad rządowym projektem ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2155).

Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce na 58. posiedzeniu Sejmu w dniu 6 lutego 2018 r.

Projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Komisja przedstawiła sprawozdanie wraz z poprawkami oraz jednym wnioskiem mniejszości w dniu 20 marca 2018 r.

Najważniejsze z poprawek polegały na:

– dodaniu w art. 43zf nowych ustępów 4 i 5 dotyczących organizacji szkoleń strzeleckich w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej,

– wskazaniu w art. 60h ust. 2, że środki finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia uposażeń funkcjonariuszy za czas przebywania na zwolnieniu lekarskim nie będą przekazywane na nagrody roczne tylko na nagrody uznaniowe i zapomogi,

– wskazaniu w art. 12 ustawy, że uczelnia Służby Więziennej rozpocznie funkcjonowanie dnia 1 stycznia 2019 r.,

– dodaniu art. 13a, który będąc przepisem przejściowym, przesądza jakie przepisy będzie się stosować do rozpoczętych i niezakończonych postępowań kwalifikacyjnych,

– zmianie terminu wejścia w życie art. 1 pkt 10 i 12 ustawy, z dnia 1 sierpnia 2018 r. na dzień 1 stycznia 2019 r.

Celem wniosku mniejszości było dodanie w art. 1 w pkt 18 (zmieniającego art. 63 ustawy o Służbie Więziennej) stanowiącego, że nabór na stanowiska kierownicze ma mieć charakter otwarty i odbywać się w drodze konkursu.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce na 60. posiedzeniu Sejmu.

Wobec niezgłoszenia poprawek, niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Sejm uchwalił ustawę, nie uwzględniając zgłoszonego wniosku mniejszości.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) w art. 1 w pkt 8, w art. 39 w ust. 2 ustawa określając charakter naboru do służby posługuje się określeniem „konkurencyjny”.

Określenie, że „nabór do Służby Więziennej jest konkurencyjny” oznacza, że jest on konkurencyjny w stosunku do naboru do innych służb.

Zastosowane określenie nie odzwierciedla zatem intencji ustawodawcy, którą było wskazanie, że nabór jest dokonywany w drodze konkursu.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 39 w ust. 2 wyraz „konkurencyjny” zastępuje się wyrazami „następuje w drodze konkursu”;

2) w przepisie art. 1 w pkt 9, w art. 39a w ust. 1 w pkt 5 należy doprecyzować oznaczenie przepisu, do którego odsyła się adresata normy, ze względu na to, że kwestia ogłoszenia o liczbie osób planowanych do przyjęcia regulowana jest wyłącznie w art. 39

ust. 3 oraz dlatego, że takie właśnie odesłanie (do ust. 3) zawiera inny przepis ustawy – art. 39b ust. 4.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 9, w art. 39a w ust. 1 w pkt 5 wyrazy „art. 39” zastępuje się wyrazami „art. 39 ust. 3”;

3) w art. 1 w pkt 10, w art. 43b w ust. 3 ustawa posługuje się nieprawidłowym sformułowaniem „zdalne nauczanie”, nawiązującego do terminologii technicznej, odnoszącej się do urządzeń i zdalnego nimi sterowania.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi nauczania i kształcenia nauczycieli, nauczanie e-learningowe określa się w polskich ustawach jako „nauczanie na odległość”, które czasem jest doprecyzowane sformułowaniem „z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 10, w art. 43b w ust. 3 wyrazy „zdalne nauczanie” zastępuje się wyrazami „nauczanie na odległość”;

4) w art. 1 w pkt 10, w art. 43i w ust. 5 ustawa określa trzy przyczyny powstania obowiązku sporządzenia opinii służbowej oceniającej przydatność danego funkcjonariusza do służby. Wśród tych trzech przyczyn, obok negatywnego wyniku egzaminu poprawkowego oraz nieprzystąpienia do egzaminu przepis mówi o „niedopuszczeniu do egzaminu”. Jednocześnie ustawa w żadnym miejscu nie określa w jakich przypadkach funkcjonariusz będzie niedopuszczony do egzaminu i dlaczego.

Analogiczne do omawianego przepisu, przepisy art. 43zl ust. 6, art. 62i ust. 3 oraz 62j ust. 3 nie wskazują na niedopuszczenie do egzaminu, jako przesłankę traktowaną równorzędnie z pozostałymi dwiema przesłankami.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 10, w art. 43i w ust. 5 skreśla się wyrazy „lub niedopuszczenia”;

Drugą ewentualnością jest dopisanie w ustawie przepisu, który wskaże w jakich przypadkach funkcjonariusza nie dopuszcza się do egzaminu.

5) przepisy art. 1 pkt 10, art. 43m wymagają zdecydowanego przeredagowania. Zdanie wstępne (zwane wprowadzeniem do wyliczenia) pozostaje w sprzeczności logicznej z następującymi poniżej punktami.

Zdanie to stanowi, że potwierdzeniem ukończenia szkolenia wstępnego są:

- arkusz realizacji wstępnej adaptacji zawodowej,
- zaświadczenie o ukończeniu kursu przygotowawczego,
- arkusz realizacji programu praktyki zawodowej,
- zaświadczenie o ukończeniu szkolenia wstępnego.

W rzeczywistości potwierdzeniem ukończenia szkolenia wstępnego jest wyłącznie wskazane w pkt 4 **zaświadczenie o ukończeniu szkolenia wstępnego**, które uzyskuje się w oparciu o przedłożone przez funkcjonariusza pozostałe trzy dokumenty.

Tak sformułowany przepis wymagał będzie przedkładania przez funkcjonariusza czterech dokumentów w miejsce jednego.

Traci też sens wydawanie zaświadczenia o ukończeniu szkolenia wstępnego, skoro i tak nie będzie on miał charakteru samoistnego i cały czas trzeba będzie posługiwać się równocześnie także pozostałymi trzema dokumentami.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 10, art. 43m otrzymuje brzmienie:

„Art. 43m. Potwierdzeniem ukończenia szkolenia wstępnego jest zaświadczenie o ukończeniu szkolenia wstępnego sporządzone w jednostce organizacyjnej, w której przeprowadzono egzamin, po przedłożeniu przez funkcjonariusza:

- 1) arkusza realizacji wstępnej adaptacji zawodowej sporządzonego w jednostce organizacyjnej, w której funkcjonariusz na stałe pełni służbę albo pracownik jest zatrudniony;
- 2) zaświadczenia o ukończeniu kursu przygotowawczego sporządzonego w jednostce organizacyjnej, w której odbył się kurs;

3) arkusza realizacji programu praktyki zawodowej sporządzonego w jednostce organizacyjnej, w której funkcjonariusz albo pracownik realizował praktykę zawodową.”;

6) w art. 1 w pkt 10, w art. 43zq w ust. 3 w pkt 1 i 2 należy doprecyzować oznaczenie przepisu, do którego odsyła się adresata normy.

Należy tak uczynić ze względu na to, że kwestia form kształcenia funkcjonariuszy i pracowników regulowana jest wyłącznie w art. 43zq ust. 1 oraz dlatego, że takie właśnie odesłanie (do ust. 1) zawiera inny przepis tego samego artykułu, zawarty w ust. 2.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 10, w art. 43zq w ust. 3:

a) w pkt 1 wyrazy „o których mowa w ust. 1 i 2” zastępuje się wyrazami „o których mowa w ust. 1”;

b) w pkt 2 po wyrazach „form kształcenia” dodaje się wyrazy „, o których mowa w ust. 1”;

7) w art. 1 w pkt 17, w art. 62h w ust. 1 i 2 należy rozważyć propozycję zmiany przepisów dotyczących nadawania stopni funkcjonariuszom w służbie kandydackiej. Ustawa stanowi, że funkcjonariuszowi można nadać stopień starszego szeregowego na pierwszym roku studiów, kaprała na drugim, a starszego kaprała na trzecim roku studiów.

Przepis uzależnia te awanse od postępów w nauce i pozytywnych opinii o funkcjonariuszu.

Jeśli jednak na pierwszym roku nie uzyska się stopnia starszego szeregowego, to z przepisu wynika *expressis verbis*, że nie będzie go można uzyskać na drugim czy trzecim roku studiów. Wydaje się, że kwestie tę może rozwiązać poniżej zaprezentowana poprawka.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 17, w art. 62h:

a) w ust. 1:

- w pkt 1 wyrazy „na pierwszym” zastępuje się wyrazami „od początku pierwszego”,
 - w pkt 2 wyrazy „na drugim” zastępuje się wyrazami „od początku drugiego”,
 - w pkt 3 wyrazy „na trzecim” zastępuje się wyrazami „od początku trzeciego”,
- b) w ust. 2 w pkt 1 wyrazy „na pierwszym” zastępuje się wyrazami „od początku pierwszego”.

8) w art. 1 w pkt 21, w art. 74a w ust. 2 określa się terminy w jakich oddelegowany funkcjonariusz może być odwołany z oddelegowania. W zależności od rodzaju oddelegowania (na czas określony lub na czas nieokreślony) powrót do rodzimej jednostki z oddelegowania następuje po uprzedzeniu o tym fakcie funkcjonariusza (lub przełożonego) lub bez takiego uprzedzenia.

Posłużenie się wyrażeniem „z wyprzedzeniem”, a nie „z wypowiedzeniem” pociąga za sobą konieczność skorygowania przepisu ust. 2, który w obecnym brzmieniu nie jest odpowiednio czytelny dla adresata normy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 21, w art. 74a w ust. 2 wyraz „ustąpić” zastępuje się wyrazami „zgłosić ustąpienie” oraz wyrazy „bez zachowania okresu wyprzedzenia” zastępuje się wyrazem „bezzwłocznie”.

Beata Mandylis

Główny legislator