UZASADNIENIE

Nowelizacja ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1683, z późn. zm.) ma istotne znaczenie z punktu widzenia sprawnego, opartego na poszanowaniu profesjonalizmu i uznaniu kompetencji, zarządzania tą formacją mundurową, stanowiącą istotny element systemu bezpieczeństwa Państwa.

Zmiana ma pozwolić na zatrudnianie na stanowiskach kierowniczych w Służbie Więziennej szczególnej klasy specjalistów – pracowników cywilnych, odpowiedzialnych na przykład za prowadzenie zagadnień finansowo‑inwestycyjnych albo informatycznych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej.

Dotychczas bowiem, w sposób nieuzasadniony, pracownik cywilny może zostać powołany wyłącznie na stanowisko Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, ale nie może już piastować choćby stanowiska zastępcy tego Dyrektora do spraw finansowych czy też inwestycyjnych. Zgodnie z literą obowiązującego prawa stanowiska kierownicze obsadzane mogą być tylko przez oficerów Służby Więziennej. Takie kształtowanie polityki zarządczej i kadrowej w Służbie Więziennej jest nie tylko archaiczne i mało dynamiczne, ale obniża także jakość tej formacji mundurowej.

W dobie realizacji przez Służbę Więzienną programów inwestycyjnych o wartości liczonej w setkach milionów złotych (np. budowa nowych jednostek penitencjarnych i pawilonów mieszkalnych), wdrażania technologii informatycznych (np. Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności albo System Dozoru Elektronicznego) czy realizowania skomplikowanych i charakteryzujących się olbrzymią wartością procedur zamówieniowych (np. przetargi na dostawę energii elektrycznej i innych paliw do wszystkich zakładów karnych i aresztów śledczych w kraju) koniecznym wręcz jest stworzenie możliwości zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych w Służbie Więziennej również pracowników cywilnych – specjalistów z poszczególnych dziedzin strategicznie ważnych dla funkcjonowania jednostek organizacyjnych więziennictwa.

Zatrudnienie pracowników cywilnych będzie miało charakter fakultatywny – właściwy przełożony będzie miał wybór w obsadzaniu stanowisk kierowniczych albo przez oficerów Służby Więziennej (jak jest dotychczas), albo przez pracowników cywilnych (ratio legis nowelizacji).

Aby uniknąć ewentualnego ryzyka promowania na stanowiska kierownicze osób bez właściwego przygotowania merytorycznego i doświadczenia zawodowego, szczegółowe wymogi, które spełniać będą musieli pracownicy cywilni – kandydaci na stanowiska kierownicze (obejmujące w szczególności lata pracy zawodowej na określonych stanowiskach, posiadane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe), określać będzie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek (Dz. U. z 2023 r. poz. 467, z późn. zm.), które w załączniku nr 5 odnosi się do pracowników cywilnych Służby Więziennej (analogiczne rozwiązania w odniesieniu do funkcjonariuszy zawiera właściwe rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości). Wskazany mechanizm kontrolny funkcjonuje prawidłowo od wielu lat – miał zastosowanie np. w odniesieniu do stanowiska dyrektora biura w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej już w 2008 roku. Obecnie pracownik cywilny zajmuje stanowisko dyrektora biura również w Komendzie Głównej Policji.

Wprowadzenie możliwości zatrudniania pracowników cywilnych na wyższych stanowiskach kierowniczych w Służbie Więziennej koresponduje z rozwiązaniami obowiązującymi m.in. w Policji i Straży Granicznej.

W Policji istnieje możliwość zatrudniania na stanowiskach kierowniczych pracowników cywilnych, w tym na stanowisku Komendanta Głównego Policji czy zastępcy Komendanta Głównego Policji. Zauważyć również należy, że choć, co do zasady, na stanowisko komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji oraz zastępców komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji powołuje się oficerów Policji, to jednak z wyjątkiem stanowisk zastępców do spraw służb wspomagających działalność Policji, na które można powołać także osoby niebędące policjantami.

W tym miejscu można przywołać następujące regulacje zawarte w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145, z późn. zm.):

„Art. 5 ust. 3: Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

ust. 4: Zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym I Zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji.”.

„Art. 6b ust. 1: Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody.

ust. 2: Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy.

ust. 3: Komendant Główny Policji, na wniosek komendanta wojewódzkiego lub odpowiednio Komendanta Stołecznego Policji, powołuje i odwołuje do trzech zastępców komendanta wojewódzkiego lub Komendanta Stołecznego Policji, w tym I zastępcę.

ust. 4: Na stanowisko komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji oraz zastępców komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji powołuje się oficerów Policji, z wyjątkiem stanowisk zastępców do spraw służb wspomagających działalność Policji, na które można powołać także osoby niebędące policjantami.”.

Z kolei ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 915, z późn. zm.) w stosunku do znacznej części stanowisk kierowniczych (Komendant Główny Straży Granicznej, Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendant oddziału Straży Granicznej i jego zastępcy, Komendant placówki i dywizjonu Straży Granicznej) w ogóle nie wprowadza ograniczenia normatywnego, polegającego na tym, że jedynie funkcjonariusze tej formacji mogą piastować ww. stanowiska.

W tym miejscu przywołać można następujące regulacje ustawy o Straży Granicznej:

„Art. 3 ust. 2: Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

ust. 3: Zastępców Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej.”.

„Art. 5 ust. 2: Komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Zastępców komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej.”.

„Art. 5 ust. 5: Komendanta placówki i dywizjonu Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej.”.

W przedmiotowym projekcie uwzględnia się skrót określenia „pracownicy Służby Więziennej”, którzy są zwani „pracownikami”, wprowadzony w art. 9 w ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej w zdaniu wprowadzającym do wyliczenia.

Zmiana wprowadzana w art. 9 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej uzasadniona jest faktem, że do 2009 roku informacja w zakresie liczby etatów funkcjonariuszy oraz pracowników Służby Więziennej, która wykorzystywana jest do określenia poziomu limitu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia na dany rok budżetowy, przekazywana była w formie załącznika do ustawy budżetowej, dotyczącego zatrudnienia i wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych. Brzmienie art. 9 ustawy o Służbie Więziennej stanowiło odzwierciedlenie ówczesnego sposobu uzyskiwania informacji o ustanowionych na dany rok budżetowy dla Służby Więziennej etatów funkcjonariuszy i pracowników cywilnych tj.: „…w oparciu o ustaloną w ustawie budżetowej na dany rok liczbę etatów funkcjonariuszy Służby Więziennej…”. Od 2010 roku zarówno w treści kolejnych ustaw budżetowych, jak i w załącznikach do nich, dane dotyczące liczby etatów dla Więziennictwa nie są prezentowane. Corocznie przy projekcie ustawy budżetowej, po uzyskaniu informacji z Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie wstępnych kwot wydatków na dany rok oraz wyjściowych kwot wydatków na kolejne lata kalendarzowe dla Więziennictwa, Służba Więzienna stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, przedkłada materiały planistyczne w ramach ustalonych wstępnych limitów. W formularzu PZ – Zatrudnienie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy przekazywany jest plan zatrudnienia funkcjonariuszy – jako liczba etatów ustanowionych dla Służby Więziennej. Do formularza dołączane jest opisowe uzasadnienie o planowanych wielkościach zatrudnienia oraz wyjaśnienie zmian w określonych limitach etatów. Zwrot „ustaloną w ustawie budżetowej” występujący we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 9 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej zastępuje się zatem zwrotem „przyznaną dla więziennictwa”.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia. Przewidywany termin wejścia ustawy w życie nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i jest uzasadniony ważnym interesem państwa – proponowany krótki okres vacatio legis ma umożliwić stosunkowo szybkie stosowanie nowego prawa, z korzyścią dla prawidłowego funkcjonowania Służby Więziennej, z zapewnieniem finansowania zmian z budżetu tej formacji mundurowej.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w tym rozporządzeniu.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji. W trybie art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa zainteresowanie pracami nad projektem zgłosił podmiot „YOLO Katarzyna Wierzbicka”.

W toku konsultacji publicznych uwagi zostały zgłoszone przez NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa oraz Krajową Sekcję Służby Więziennej NSZZ „Solidarność”. Uwagi zostały częściowo uwzględnione.

Projekt nie dotyczy warunków określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).

W celu spełnienia wymogu, o którym mowa w § 42 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został skierowany do Koordynatora OSR.