



**OPINIA**  
**Zarządu Głównego**  
**NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa**

w sprawie rządowego projektu ustawy o Służbie Więziennej

Mimo trwających ponad trzy lata prac nad opracowaniem projektu ustawy o Służbie Więziennej, nie udało się wypracować projektu, który byłby reformatorski, odpowiadający rzeczywistym oraz merytorycznym i pragmatycznym potrzebom polskiego więziennictwa. Wprowadzone zmiany nazewnictwa i kolejności poszczególnych rozdziałów, jak też zmiany brzmienia niektórych uregulowań, nie pozwalają oprzeć się wrażeniu, że nadal będziemy funkcjonować „pod rządami” starej ustawy.

Oczekiwania funkcjonariuszy były i są dalej idące. Kadra funkcjonariuszy jest bardzo odmłodzona, niemniej jednak doskonale radzi sobie z postawionymi przed nią zadaniami. Dlatego dziwi nas fakt, że w projekcie ustawy „po macoszemu” potraktowano problematykę szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy.

Są to sprawy niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania więziennictwa, a w szczególności dla realizacji zadań, jakie ustawodawca stawia przed Służbą Więzienną. Są to takie obszary gdzie oprócz wiedzy wymagane jest doświadczenie, szczególnie w pracy w bezpośrednim kontakcie z osadzonymi. Dlatego nie rozumiemy oporu ze strony projektodawców ustawy w sprawach wprowadzenia uregulowań, które skutkowałyby przedłużeniem służby wielu doświadczonych i świetnie przygotowanych zawodowo funkcjonariuszy oraz lepszym zagospodarowaniem wykształconej kadry, którą już posiadamy w naszych szeregach. To właśnie na tym polu, w pracy w stałym i bezpośrednim kontakcie z osadzonymi najczęściej dochodzi do zdarzeń szeroko, aczkolwiek nie zawsze do końca prawdziwie, komentowanych później przez media.

Związek zawodowy wielokrotnie zajmował stanowisko dotyczące kolejnych wersji projektów, brał także udział w ich konsultowaniu. Mimo przedstawiania na piśmie swoich opinii nie otrzymywaliśmy wyjaśnień odrzucania niektórych naszych uwag, o czym jest mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Dlatego też część, zgłaszanych aktualnie uwag i propozycji, będzie powieleniem poprzednich. Liczymy, że będą one uwzględnione, bądź uzyskamy

pisemne uzasadnienie ich odrzucenia, by ich skutecznie bronić w trakcie prac parlamentarnych.

Prezydium Zarządu Głównego NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa po zapoznaniu się z rządowym projektem **ustawy o Służbie Więziennej (druk 2062)** postanowiło zgłosić następujące uwagi.

**1. art. 33.1.1** zmienić zdanie: *po zasięgnięciu opinii związku zawodowego, funkcjonariuszy* na: *po uzgodnieniu ze związkiem zawodowym funkcjonariuszy*

Zasady etyki zawodowej, czy zasady postępowania i zachowania, obok niewątpliwych przesłanek służbowych, mają także wydźwięk moralny oraz społeczny i trudno byłoby pominąć w ich opracowaniu organizację zawodową, reprezentującą funkcjonariuszy.

**2. art. 44.3.** - wnioskujemy o *zastąpienie wymogu posiadania wykształcenia wyższego zawodowego, dla korpusu chorążych, wykształceniem średnim*.

Identyczne rozwiązania występują we wszystkich służbach mundurowych. W chwili obecnej praktycznie wszystkie stanowiska w administracji aresztów śledczych i zakładów karnych są stanowiskami oficerskimi i chorążych. Natomiast w tak newralgicznym i niezwykle istotnym dla prawidłowego i bezpiecznego funkcjonowania jednostek podstawowych pionie służby, jakim jest dział ochrony, są to stanowiska podoficerskie.

O przydatności funkcjonariuszy na tych stanowiskach świadczy nie posiadane wykształcenie (nawet wyższe, zdobywane na uczelniach cywilnych) lecz posiadane doświadczenie zawodowe, uzyskiwane w trakcie doskonalenia zawodowego i toku służby. To doświadczenie winno być brane pod uwagę przy ocenie możliwości awansu na kolejne stopnie służbowe, również chorążych. Ponadto, funkcjonariusze pracujący na stanowiskach oddziałowych są przecież bezpośrednimi przełożonymi (dowódcami) dla kilkudziesięciu, a nawet kilkuset, osadzonych. Posiadany przez nich wyższy stopień służbowy jest także atrybutem w ich niezwykle uciążliwej i niebezpiecznej pracy. Takie rozwiązanie przyczyni się również do pozostania w szeregach służby wielu wartościowych i znakomicie przygotowanych funkcjonariuszy, co bezpośrednio przełoży się na oszczędności związane z koniecznością przeszkolenia nowych funkcjonariuszy przyjmowanych na miejsce odchodzących oraz koszty zwolnienia odchodzących np. odprawy i odciąży system emerytalny bo spowoduje, że na zaopatrzenie emerytalne będą odchodzić starsi funkcjonariusze

**3. art. 47.1.** - uważamy, że błędem jest mianowanie przyjętego funkcjonariusza na stanowisko oficerskie lub chorążego tylko na podstawie posiadanego wykształcenia, służbę funkcjonariusze powinni rozpoczynać na stanowiskach podoficerskich i dopiero po uzyskaniu kwalifikacji zawodowych oraz stażu

służby po ukończeniu odpowiedniej szkoły powinni być mianowani na stanowiska oficerskie lub chorążych. Mianowanie na starcie w służbie funkcjonariuszy na stanowiska oficerskie lub chorążych bardzo podraża funkcjonowanie naszej formacji oraz blokuje mianowanie na takie stanowiska już zatrudnionych funkcjonariuszy, którzy uzyskali wyższe wykształcenie jest ich w służbie w tej chwili około 8 000, rodzi konflikty i frustracje, takie rozwiązanie funkcjonuje w Policji i nikt nie kwestionuje takiego rozwiązania. Ponadto art. 48.1 umożliwia w drodze wyjątku na mianowanie funkcjonariusza na wyższe stanowisko służbowe przed uzyskaniem kwalifikacji zawodowych i stażu służby, np. kiedy chodzi o szczególnej klasy fachowca w dziedzinie pożądanej przez Służbę.

**4. art.52.2.** - wnosimy o ujednoczenie (wzorem innych służb mundurowych) okresów służby oczekiwania na ewentualny awans na stopniu służbowym. W szczególności gdy w projekcie proponuje się wprowadzenie daleko idącej zmiany (w porównaniu do rozwiązań zawartych w art. 52.1. dotychczasowej ustawy) i w miejsce słowa „następuje” wprowadza się słowa „może nastąpić”. Dlatego też proponujemy aby okresy oczekiwania na awans w poszczególnych korpusach wynosiły:

- *w korpusie szeregowych* - *1 rok*
- *w korpusie podoficerów* - *2 lata*
- *w korpusie chorążych* - *3 lata*
- *w korpusie oficerów* - *4 lata.*

Nie znajdujemy uzasadnienia dla odmiennego potraktowania w korpusie podoficerów sierżanta sztabowego – 3 lata oraz w korpusie oficerów podporucznika – 3 lata.

**5. art. 58.1.1** - wnosimy o wydłużenie możliwości otrzymywania dodatku za wysługę lat, z dotychczasowych 20 lat do 30 lat, w wysokości:

- *f) 30% uposażenia zasadniczego - po 25 latach służby,*
- *g) 35% uposażenia zasadniczego - po 30 latach służby.*

Analogiczne rozwiązania zostały już wprowadzone w Wojsku, a w innych służbach mundurowych prowadzone są prace nad ich wdrożeniem. Ponadto, wydłużenie możliwości otrzymywania dodatku za wysługę lat jest jednym ze sposobów na powstrzymanie doświadczonych funkcjonariuszy w służbie, co w niedalekiej perspektywie czasowej niewątpliwie przyniesie oszczędności w Budżecie Państwa. Należy tutaj dodać, że w tej chwili w służbie staż służby powyżej 15 lat ma około 10% funkcjonariuszy, powyżej 25 lat jest to wielkość wyrażona w promilach. Dlatego takie rozwiązanie nie będzie rodzić przez kilka najbliższych lat żadnych skutków finansowych, a wręcz przyniesie w perspektywie znaczne oszczędności. Obecnie w miejsce zwolnionego funkcjonariusza – któremu należy wypłacać emeryturę – trzeba przyjąć do służby inną osobę, której należy wypłacać uposażenie oraz poddać kosztownemu i wieloletniemu szkoleniu oraz doskonaleniu zawodowemu.

6. **art. 58.2.** - należy jednoznacznie *określić, że do wysługi lat w Służbie Więziennej zaliczane są (na zasadach analogii) okresy służby w Wojsku i w innych służbach militarnych, wymienionych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, itd.* Obecnie w uregulowaniach pragmatycznych, dotyczących funkcjonariuszy Służby Więziennej, istnieją odmienne podstawy do naliczania stażu służby: dla celów emerytalnych, do zaliczania wysługi lat, czy do otrzymania nagrody jubileuszowej. Należy bezwzględnie ujednoczyć te zasady, gdyż są one powodem do rozbieżnych i dowolnych interpretacji.
7. **art. 68.4.** - *uwazamy, że należy skrócić okres pozostawiania odwołanego funkcjonariusza w dyspozycji z okresu 12 miesięcy do 6 miesięcy*, naszym zdaniem jest to wystarczający czas do powołania, przeniesienia na inne stanowisko lub zwolnienia ze służby, 12 miesięczny okres generuje dodatkowe koszty dla budżetu państwa w tym okresie wypłacane jest bardzo wysokie uposażenie dwóm funkcjonariuszom pozostającym na tym samym stanowisku służbowym, rodzi się wątpliwość tworzenia swoistej synekury dla funkcjonariuszy odwołanych z zajmowanego stanowiska, którzy nie sprawdzili się na wyższych stanowiskach kierowniczych.
8. **art. 83.1.- fakultatywność tego zapisu należy zastąpić zasadą obligatoryjnego powierzania obowiązków.** W jednostce o zmilitaryzowanym charakterze nie może być dowolności w tym zakresie, w szczególności, że generalnie dotyczą one przypadków powierzania obowiązków na wyższych stanowiskach, lub stanowiskach dowódczych, z którymi wiąże się zwiększony stopień obowiązków i odpowiedzialności. Zasadą winno być także otrzymywanie uposażenia adekwatnego do zajmowanego (powierzonego) stanowiska.
9. **art. 85.2.2.** - *zdecydowanie wnosimy o wykreślenie tej przesłanki,* skutkującej możliwością przeniesienia funkcjonariusza na niższe stanowisko, bez wymierzenia kary dyscyplinarnej, czy bez wcześniejszego stwierdzenia niewywiązywania się z obowiązków służbowych. W aktualnych uregulowaniach ustawowych zapis ten też funkcjonuje, lecz jest postrzegany jako bardzo restrykcyjny, służący głównie do zastraszania funkcjonariuszy przez kadrę kierowniczą. Wystarczy bowiem sporządzenie jednej (najczęściej tendencyjnej) opinii służbowej, od której nie przysługuje prawo odwołania się do instytucji niezależnej od przełożonych (np.: do sądu), by pozbawić funkcjonariusza całego dotychczasowego dorobku służbowego. Naszym zdaniem, uregulowania określone w art. 85.1. oraz 85.2.3. są przesłankami wystarczającymi aby skutecznie dyscyplinować i egzekwować właściwą postawę funkcjonariusza w służbie.

**10. art. 117.3.** - bezwzględnie należy po słowach: „w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy” *dopisać zdanie o treści: „oraz dotyczących przeciwdziałaniu zjawiskom mobbingu”*. Brak w projekcie ustawy powyższego odniesienia się do Kodeksu pracy jest już, sam w sobie, bardzo symptomatyczny. W służbach mundurowych, zarządzanych i dowodzonych przecież w sposób arbitralny i hierarchiczny, bardzo łatwo jest przekroczyć granicę praworządnego egzekwowania powinności służbowych. Właśnie w tych formacjach zjawisko mobbingu powinno być zdecydowanie zwalczane, a funkcjonariusze winni być poddani szczególnej ochronie, gdyż codzienne obcowanie z bronią może być niebezpieczne w skutkach, zarówno dla nich, jak i dla ich otoczenia. Natomiast brak w projekcie ustawy jakichkolwiek uregulowań (nawet na zasadach ogólnych, wynikających z Kp) dotyczących przeciwdziałaniu zjawiskom mobbingu stawia funkcjonariuszy w bardzo niekorzystnej (i niebezpiecznej) sytuacji.

Dotychczasowe doświadczenia w powyższej sprawie, przed polskimi sądami, wskazują jednoznacznie na konieczność określenia w ustawach pragmatycznych, które przepisy Kodeksu pracy mają zastosowanie wobec funkcjonariuszy.

**11. art. 131.** - wnosimy o zastąpienie kropki przecinkiem i dodanie zdania o treści: *„który udzielany jest niezwłocznie, nie później niż do zakończenia okresu rozliczeniowego, o którym mowa w art. 121.1”*. Brak takiego uregulowania spowoduje zniwelowanie wieloletnich wysiłków ponoszonych przez Służbę Więzienną (i samych funkcjonariuszy) w celu ograniczenia liczby nadgodzin. Dlatego też, w miejsce stosowanego obecnie okresu rozliczeniowego, wynoszącego 4 tygodnie, wprowadza się 4 miesięczny okres rozliczeniowy. Zdaniem związku zawodowego jest to wystarczający okres do skutecznego rozliczenia czasu służby funkcjonariuszy, łącznie z rekompensatą godzin nadliczbowych.

**12. art. 160.2.** - *słowa „może zezwolić” należy zastąpić słowami „zezwała”*. Jeżeli w ustawie określono szczegółowo przesłanki jakie powinny posiadać ewentualne zajęcia zarobkowe poza służbą, to brak jest podstaw do fakultatywności decyzji przełożonego. Ponadto, zezwolenie (lub brak zezwolenia) nie jest wydawane w formie decyzji, od której funkcjonariusz mógłby się odwołać. Warto zwrócić uwagę, że takie zezwolenie można w każdej chwili wycofać w razie naruszenia któregoś z warunków jego wydania.

Wielu funkcjonariuszy zmuszonych jest podejmować dodatkową pracę poza służbą. Konieczność wydania zgody (lub nie) na takie zajęcia zarobkowe wykorzystywana jest przez wielu przełożonych jako element dyscyplinujący funkcjonariuszy, bez brania pod uwagę merytorycznych przesłanek takiego zatrudnienia.

**13. art. 164.** - *wnosimy o wykreślenie ust.4.* Uzupełnienie ust. 3 o stowarzyszenia zagraniczne i międzynarodowe byłoby wystarczające, chociaż, naszym zdaniem, wykreślenie ust. 3 też byłoby celowe. Jest to zbyt duże ograniczenie wolności obywatelskich funkcjonariusza, a dodatkowo pominięto fakt naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

*13 Rozwiązania rozdziału 18 dotyczącego mieszkań funkcjonariuszy są rażąco niekorzystne dla funkcjonariuszy SW w porównaniu z analogicznymi rozwiązaniami w ustawach pragmatycznych Policji, Straży Granicznej czy też Wojska.*

**14. art. 171.4** - definiujący miejscowość pobliską w oparciu o czas przejazdu publicznymi środkami transportu jest niezwykle skomplikowany i rodzi podejrzenia różnych interpretacji i wyliczeń wydaje się, że znacznie prostszym byłoby zdefiniowanie poprzez określenie odległości w kilometrach tj leżącą w odległości nie większej niż 50 km od miejsca pełnienia służby.

**15. art.205.2** - wnosimy o dopisanie zadania o treści: „*oraz stanowisko organizacji związkowej*”.

**16. art. 219.3** - *wnosimy o wykreślenie ust. 3.* Proponowany w projekcie zapis jest sprzeczny z zasadą postępowania administracyjnego – iż wykonaniu podlegają decyzje ostateczne, a nie decyzje od których przysługują środki odwoławcze. Projektodawca nie przewidział także możliwych skutków wykazania wadliwej decyzji nieostatecznej, np. o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby. Dlatego też, dla bezpieczeństwa obrotu prawnego, należy pozostawić obowiązujące aktualnie uregulowanie, a zatem wykreślić ust.3.

**17. art. 220.** - *zdecydowanie sprzeciwiamy się wprowadzeniu instytucji „rozkazu personalnego”,* która jest charakterystyczna, ale wyłącznie dla wojska. Nie występuje ona w innych służbach paramilitarnych. Ponadto projektodawca proponuje, aby od rozkazu personalnego nie przysługiwał żaden środek odwoławczy. Trudno zgodzić się nam na tak ogromną i wyidealizowaną wiarą w nieomylność przełożonych. Jest to nierealne. Poza tym, powyższa propozycja jest sprzeczna z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego i pozbawia funkcjonariusza prawa do skorzystania z drogi odwoławczej, a także pozbawia go (jako pełnoprawnego obywatela) dostępu do drogi sądowej, co jest sprzeczne z Konstytucją. Nie znajdujemy żadnych merytorycznych argumentów do zmiany stosowanych dotychczas regulacji spraw osobowych funkcjonariuszy. Zdaniem związku zawodowego, ewentualne wprowadzenie „wojskowych” uregulowań, ograniczających dodatkowo uprawnienia funkcjonariuszy, winno być wcześniej poprzedzone propozycjami zrównania innych uprawnień, w tym socjalnych i finansowych.

- 18. art. 223.** - *wnosimy o wykreślenie uregulowań zawartych w ust.3 i 4.* Praktycznie nie jest możliwe, aby przy takiej populacji stanowisk służbowych nie można byłoby znaleźć dla funkcjonariusza stanowiska równorzędnego lub wyższego. Przecież to z winy służby został on pozbawiany swojego wcześniejszego stanowiska. Proponowanie zaś, w ust. 4 zwolnienie funkcjonariusza, w przypadku braku jego zgody na przeniesienie na niższe stanowisko, jest rozwiązaniem nie do przyjęcia. Oznaczałoby to, że wszelkie możliwe konsekwencje: natury moralnej i finansowej ponosiłby wyłącznie funkcjonariusz, a to przecież po stronie służby winien być obowiązek całkowitej naprawy skutków uchylonych decyzji.
- 19. art. 224.1.** - *proponujemy okres 6 miesięcy zastąpić okresem co najmniej 1 roku,* z uwagi na dotychczasowe doświadczenia, świadczące o znacznie dłuższej (nawet niż 1 rok) przewlekłości toczących się spraw.
- 20.** *Rozwiązania zawarte w rozdziale 21 dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej są regresem w stosunku do obecnie stosowanych rozwiązań ustawowych, porażką jest likwidacja sądów dyscyplinarnych, będących instancjami odwoławczymi, było to rozwiązanie wyprzedzające epokę w służbach mundurowych, ucywilizowało postępowania dyscyplinarne w służbie, przyczyniło się do ujednoczenia orzecznictwa.*
- 21.** *W projekcie ustawy zupełnie pominięto problematykę szkolenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy. Są to sprawy niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania więziennictwa, a w szczególności dla realizacji zadań, jakie ustawodawca postawił przed Służbą Więzienną.*

Naszym zdaniem, konieczne jest bardziej wnikliwe uregulowanie, w randze ustawy, przynajmniej takich kwestii jak: nabór funkcjonariuszy, zasady szkolenia, czy skutki negatywnych wyników szkolenia, itp.

Swoje zdanie co do dalszego sposobu procedowania w sprawie projektu Ustawy o Służbie Więziennej Zarząd Główny wyraził w Uchwale nr 22 – VII / 2009 z dnia 11 grudnia 2009 roku.

Za Zarząd Główny NSZZ FiPW:

Wiesław Żurawski