

# Opinie BSE do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 61 Posiedzeniu Sejmu RP (28 - 29 września 1995 r.)

*Niniejsze teksty są wyłącznie opiniami, sporządzonymi w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na użytek wewnętrzny w Sejmie i Kancelarii Sejmu; nie stanowią obowiązującej wykładni prawa.*

<b>Spis treści:</b>	<b>Str.:</b>
1. Uwagi do projektu ustawy o Służbie Więziennej ( <b>Druk Sejmowy nr 1029</b> )	1
2. Ekspertyza prawna na temat projektów ustawy o Służbie Więziennej ( <b>Druk Sejmowy nr 1029 i Druk Sejmowy nr 1200</b> )	5
3. Status i struktura organizacyjna służb więziennych w wybranych krajach Zachodniej Europy ( <b>Druk Sejmowy nr 1029 i Druk Sejmowy nr 1200</b> )	17
4. Opinia o utworzeniu Międzynarodowego Instytutu Biologii Komórkowej i Molekularnej ( <b>Druk Sejmowy nr 1166 i Druk Sejmowy nr 1230</b> )	27
5. Uwagi na temat rządowego projektu ustawy o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii ( <b>Druk Sejmowy nr 1201</b> )	30



## **UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O SŁUŻBIE WIĘZIENNEJ**

Podzielam pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu, że przeobrażenia społeczno-polityczne dokonujące się w Polsce wymagają określenia na nowo miejsca więziennictwa (i w ogóle instytucji izolacyjnych) w infrastrukturze polityki wewnętrznej państwa, gruntownej przebudowy całego systemu penitencjarnego, a więc także zmiany pragmatyki służbowej funkcjonariuszy więziennictwa. Przemawia za tym również zamiar wprowadzenia znowelizowanego kodeksu karnego wykonawczego, który stawia sobie ambitny cel dostosowania polityki penitencjarnej do wymagań wynikających z idei obywatelskiego państwa prawa i zagwarantowania respektu dla podmiotowości (ludzkich praw) osób pozbawionych wolności.

Z mniejszym natomiast przekonaniem przyjmuję utrzymaną w alarmistycznym tonie informację na temat zagrożenia bezpieczeństwa więzień i konwojów, która odwołuje się prędzej do obiegowych opinii niż wyważonej diagnozy sytuacji. Razi wobec tego niewspółmierność środków zaradczych - sięgających założeń systemowych - do faktycznych potrzeb, zdarzeń i trudności, które z równym, jeśli nie lepszym skutkiem mogą być rozwiązane w drodze zwyczajnych zabiegów usprawniających, leżących w prawnych, organizacyjnych i technicznych możliwościach administracji penitencjarnej.

Aczkolwiek prawdą jest, że wysoko zorganizowana, profesjonalna przestępczość grupowa stwarza niebezpieczeństwo zamachów na konwoje, prób uwalniania więźniów i - przy opieszałości, zastraszeniu czy przekupstwie strażników - nielegalnego obiegu informacji, przemytu przedmiotów oraz artykułów, których posiadania zabraniają skazanym przepisy wewnątrzwięzienne, to jednak nawet najdalej posunięta ostrożność i przewidująca wyobraźnia nie może uzasadniać programowej preponderancji izolacyjno-ochronnej funkcji więziennictwa. Projekt zaś wyraźnie zmierza w tym kierunku. Jest to opcja bardzo ryzykowna.

Na pewno niekorzystna z punktu widzenia wysiłku zmierzającego do humanizowania izolacyjnych instytucji karnych, które są szczególnie podatne na zmiany koniunktury politycznej (deklarowana apolityczność i niezależność ideologiczna jest, dla mnie, li tylko wyrazem werbalnej akceptacji słusznego skądinąd postulatu), hermetyzację oraz przedkładanie wartości porządku i dyscypliny nad wartość kreatywnych metod postępowania ze skazanymi. Orientacja ta jest równie kontrowersyjna z punktu widzenia kryminologicznej charakterystyki populacji więziennej. Mimo wszystko ciągle w niej dominują przestępcy, których patogeneza wiąże się z niedostosowaniem społecznym w sensie nadanym tej konstrukcji przez pedagogikę i zamyka się rachunkiem ich potrzeb resocjalizacyjnych.

Tendencja ta zbiega się wreszcie z faktycznym zanikiem szkolnictwa więziennego, bezrobociem i absolutnym zaniedbaniem pomocy postpenitencjarnej. Według wszelkich znanych mi mechanizmów grozi to bardziej eksponowaniem w procesie wykonawczym represyjnych funkcji kary, niż rozprężeniem rygorów więziennych. Myśl tę wyraził swego czasu M. Czerwiec w krótkiej, podbudowanej wiedzą historyczną, konstatacji, że każda administracja więzienna dąży oportunistycznie do ułatwienia administrowania przez uproszczenie skomplikowanych zadań resocjalizacyjnych i sprowadzenie ich od utrzymania samej dyscypliny, zwłaszcza jeśli nie zostanie dobrze przygotowana do prowadzenia akcji wychowawczej i gdy zabranie ku temu odpowiednio silnych impulsów z zewnątrz. Tymczasem proponowane zmiany miałyby być

przeprowadzone w sytuacji bardzo skromnych możliwości pozytywnego oddziaływania na skazanych, jakimi dysponuje służba więzienna i silnej presji opinii publicznej na zaostrenie polityki karnej oraz warunków odbywania kary.

Zdaje się, że przewodnie założenia projektu powinny być rozważane w tak zakreślonym kontekście. A wyrażają je dwie, dość czytelne, dążności:

- pogłębienie paramilitarnej organizacji służby więziennej;
- zapewnienie centralnej administracji penitencjarnej daleko posuniętej niezależności, a nawet autonomii, w ramach formalnego podporządkowania ministrowi sprawiedliwości, w którego gestii ustawa zostawia tylko "strategiczne" decyzje.

Paramilitarna organizacja służby więziennej utrzymuje się jeszcze w wielu państwach, acz jest postrzegana jako wyraźny anachronizm. Dzisiejsze więziennictwo potrzebuje jednak specjalistów dobrze wykształconych w dziedzinie terapii, opieki i wychowania. Nie ma zatem żadnych merytorycznych przesłanek ku temu, by tak kwalifikowane kadry i cały dział administracji przekształcić w działającą na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, uzbrojoną formację mundurową. Kłóci się to z założeniami programowymi współczesnej polityki penitencjarnej i przeszkadza krystalizowaniu się nowej wizji zawodu. Toteż "Zalecenia w sprawie doboru i szkolenia kadr więziennictwa", załączone do "Reguł Minimum Postępowania z Więźniami" opowiadają się jednoznacznie za odrzuceniem paramilitarnych wzorów organizacji pracowników więziennictwa. Oto odpowiednie postanowienia:

#### "VII - Niewojskowa organizacja personelu

- (1) Personel więzienny musi mieć charakter cywilny z zachowaniem hierarchii, niezbędnej dla tego rodzaju zarządu,
- (2) Organizacja personelu nadzorczego musi odpowiadać przepisom o dyscyplinie zakładowej, celem zachowania gradacji stopnia służbowego i niezbędnego porządku.
- (3) Dobór personelu musi być dokonywany indywidualnie i nie może on składać się z oddelegowanych do służby w więziennictwie członków sił zbrojnych, policji lub innej służby państwowej.

#### VIII - Noszenie broni

- (1) Z wyjątkiem wypadków szczególnych urzędnik, wykonujący funkcje służbowe, przy których wchodzi on w bezpośrednią styczność z więźniami, nie powinien być uzbrojony.
- (3) Pożądane jest, aby zewnętrzna służba wartownicza była wykonywana przez personel więzienny."

Wykluczenie możliwości angażowania do służby wartowniczej pozawięziennych formacji zbrojnych zakłada paramilitaryzację personelu uzbrojonego i uregulowanie jego organizacji w przepisach prawa penitencjarnego. Kierując się tymi wskazaniem należałoby ograniczyć zasięg paramilitaryzacji służby do pracowników działu ochrony. Przyjęte w projekcie rozwiązanie, w myśl którego Dyrektor Generalny Służby Więziennej ustala w drodze zarządzenia stanowiska zastrzeżone dla funkcjonariuszy służby mundurowej nie określa bynajmniej granic paramilitarności, a jedynie stwarza możliwość sparamilitaryzowania jej głównych pionów. Rozciąganie zaś tej formy organizacyjnej na inne służby nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Jest, moim zdaniem, podyktowane dążeniem do zapewnienia sobie pełnej

dyspozycyjności kadry oraz zagwarantowania temu środowisku zawodowemu uprzywilejowanego statusu pracowniczego. Paramilitaryzacja, wbrew oczekiwaniom projektodawców, nie przyczyni się ani do podniesienia rzeczywistej atrakcyjności zawodu i jego prestiżu, ani do wewnętrznej konsolidacji zróżnicowanego pod względem ról zawodowych i pozycji środowiska. Skłaniać będzie natomiast do jednolitego określenia zadań służbowych, zacierania w ten sposób specjalizacji zawodowej i kształcenia kadr w ramach szkolnictwa resortowego (świadczy o tym przenoszenie onegdaj oddziałowych na etaty "młodszych wychowawców", a obecnie wdrożona już w życie koncepcja "wielofunkcyjnego funkcjonariusza") oraz upominaniem się administracji penitencjarnej o daleko posuniętą niezależność (i ta tendencja dała już o sobie znać w postulacie utworzenia Centralnego Urzędu Probacji i Więziennictwa).

Projekt zmierza do ustawowego usankcjonowania autonomii administracji penitencjarnej i wyposażenia jej dyrektora w uprawnienia władcze, należne centralnemu organowi administracji państwowej. Argumentacja tego stanowiska zostawia wiele do życzenia. Po pierwsze, trudno zgodzić się z twierdzeniem, że więziennictwo jest "elementem systemu bezpieczeństwa" i łatwo przewidzieć konsekwencje takiego podejścia. Po drugie, funkcje więziennictwa istotnie różnią się od funkcji Straży Granicznej, Urzędu Ochrony Państwa, Policji, co nawet przy tak szeroko planowanej paramilitaryzacji wyklucza przepływ wzorów i domaga się konkretnego określenia rodzaju i form współdziałania. Po trzecie wreszcie, o wyborze wariantu organizacyjnego instytucji nie mogą decydować zdarzenia nadzwyczajne, lecz treść zadań podstawowych. Te zaś są wyraźnie związane z wymiarem sprawiedliwości i wymagają jak najściślejszego powiązania procesu wykonania kary z orzecznictwem. Idea sądowego charakteru wykonania kary - świetnie przedstawiona w pracach prof. Jerzego Śliwowskiego - nie zostawia wątpliwości, że orzekanie i wykonanie kary jest domeną sądownictwa, stanowi zintegrowaną, funkcjonalną całość, wobec czego powinny podlegać jednolitemu kierownictwu ministra sprawiedliwości. Należy przeto poszukiwać takich rozwiązań organizacyjnych, które doprowadzą do faktycznej inkorporacji więziennictwa w struktury podległe ministrowi sprawiedliwości i zapewnią mu rzeczywisty wpływ na kształt polityki penitencjarnej i funkcjonowanie więziennictwa. W moim przekonaniu najwłaściwszą formą byłby departament zakładów karnych i aresztów śledczych w ministerstwie sprawiedliwości z cywilną obsadą kadrową. Wiele państw w ten sposób sytuuje centralne ogniwa administracji więziennej bez szkody dla zadań podstawowych i ochronnych. W związku z tym, że nie podzielam przyjętych przez projektodawców ustawy o Służbie Więziennej założeń wyjściowych, powstrzymuję się od uwag szczegółowych, które musiałyby być formułowane z zupełnie innej perspektywy.

*Dr hab. Michał Porowski*  
*profesor w Uniwersytecie Warszawskim*

## **EKSPERTYZA PRAWNA NA TEMAT PROJEKT'W USTAWY O SŁUŻBIE WIĘZIENNEJ**

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy jest analiza porównawcza dwóch następujących projektów ustaw o Służbie Więziennej:

- 1) projektu ustawy wniesionego w dniu 26 maja 1995 r. przez Komisję Sprawiedliwości, zawartego w Druku Sejmowym nr 1029 - nazywanego dalej skrótowo "projektem Komisji", oraz
- 2) projektu ustawy wniesionego w dniu 7 sierpnia 1995 r. przez Prezesa Rady Ministrów, zawartego w Druku Sejmowym nr 1200 - nazywanego dalej skrótowo "projektem rządowym".

### **Uwagi ogólne**

Oba projekty ustaw o Służbie Więziennej zmierzają, jak się wydaje, do osiągnięcia trzech głównych celów, którymi są:

- 1) zastąpienie przestarzałej ustawy o Służbie Więziennej z dnia 10 grudnia 1959 r. (tekst jednolity w Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149, z późniejszymi licznymi zmianami),
- 2) całościowe ujęcie na szczeblu ustawowym wszystkich podstawowych zagadnień dotyczących Służby Więziennej,
- 3) dostosowanie przepisów ustawy o Służbie Więziennej do ustaw dotyczących innych umundurowanych i uzbrojonych formacji oraz do międzynarodowych standardów przyjętych w tym zakresie.

Jeśli chodzi o pierwszy cel, to - niezależnie od wielokrotnych nowelizacji (zwłaszcza w 1975 i 1983 r.) - jak słusznie stwierdzili w identyczny sposób w uzasadnieniach obej projektodawcy "... aktualna ustawa nie odpowiada zarówno potrzebom służby jak i obecnemu systemowi społeczno-gospodarczemu". Stąd też w obu projektach nowej ustawy szczególnie rozbudowano i zaktualizowano przepisy określające podstawowe zadania Służby Więziennej oraz zakres działania Dyrektora Generalnego tej służby (art. 1 oraz art. 5 obu projektów).

Wspomnianych przepisów nie było w dotychczasowej ustawie, poza ogólnikowym stwierdzeniem, zawartym w art. 1, iż "Służba Więzienna jest powołana do spełniania zadań w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i postanowień o tymczasowym aresztowaniu". W dotychczasowej ustawie brak jest też określenia struktury organizacyjnej jak i zakresu uprawnień Służby Więziennej. Utrzymanie takiego stanu nie wydaje się możliwe, zwłaszcza w porównaniu z regulacjami ustawowymi dotyczącymi innych formacji, a przede wszystkim Policji.

Dlatego też słuszne jest postulowane przez oba projekty istotne rozbudowanie przedmiotowej nowej ustawy w porównaniu z dotychczasową i podciągnięcie do rangi przepisów ustawowych uprzednich uregulowań niższego szczebla, po ich unowocześnieniu i przemodelowaniu. Za takim rozwiązaniem przemawiają zarówno całościowe uregulowania prawne dotyczące innych formacji, jak i standardy międzynarodowe.

Prezentowane projekty nowej ustawy przyjmują słusznie jako pewien wzorzec rozwiązania zawarte już wcześniej w ustawach dotyczących innych formacji (Policja, Urząd Ochrony Państwa, Straż Graniczna), zwłaszcza co do struktury organizacyjnej, zakresu uprawnień, praw i obowiązków funkcjonariuszy itd. Jako szczególnie pozytywne zjawisko należy uznać to, że obaj

projektodawcy uwzględnili tutaj nie tylko już istniejące ustawy, ale oparli się w znacznej mierze na rozwiązaniach bardziej nowoczesnych wypracowanych w toku prac przygotowawczych do dokonanej w bieżącym roku nowelizacji tzw. "ustaw policyjnych". Dotyczy to w szczególności nowych rozwiązań proponowanych w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz używania broni palnej przez funkcjonariuszy. Jednolitość przepisów obowiązujących w tym zakresie wszystkie formacje była postulowana już od dawna zarówno przez teoretyków, jak i praktyków.

Również różnorodne standardy międzynarodowe, przyjmowane na forum Rady Europy (regionalne) oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych (uniwersalne), niezależnie od formułowania zasad postępowania z więźniami, zajmują się także "personalem więziennym", zwracając uwagę zarówno na jego prawa, jak i obowiązki, oraz podkreślając konieczność odpowiednich kwalifikacji. Jak się wydaje, w obu projektach ustawy zostały uwzględnione najważniejsze wymogi wspomnianych standardów.

### **Podstawowe podobieństwa i różnice pomiędzy projektami ustawy**

Niezależnie od istotnego zróżnicowania pewnych rozwiązań, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej ekspertyzy, należy stwierdzić, że generalnie oba projekty wykazują daleko idące podobieństwo, zarówno od strony merytorycznej, jak i formalnej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że tak projekt Komisji Sprawiedliwości, jak i projekt rządowy, opierają się na jednakowej koncepcji Służby Więziennej jako umundurowanej i uzbrojonej formacji, podległej Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającej własną strukturę organizacyjną i powołanej do realizacji zadań w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Wprawdzie projekt rządowy na pierwszym miejscu przed zdefiniowaniem pojęcia Służby Więziennej stawia określenie jej głównej funkcji, ale nie zmienia to w niczym jednolitego w istocie podejścia obu projektów co do charakteru Służby Więziennej jako wyodrębnionej organizacyjnie, umundurowanej i uzbrojonej formacji.

Należy zauważyć, że takie podejście obu projektodawców kłóci się z wyrażoną wcześniej w odniesieniu do projektu Komisji Sprawiedliwości opinią prof. M. Porowskiego ("Uwagi do projektu ustawy o Służbie Więziennej", Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Ekspertyza nr 51, lipiec 1995). Prof. Porowski uważa, że: "Dzisiejsze więziennictwo potrzebuje jednak specjalistów dobrze wykształconych w dziedzinie terapii, opieki i wychowania. Nie ma zatem żadnych merytorycznych przesłanek ku temu, by tak kwalifikowane kadry i cały dział administracji przekształcić w działającą na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, uzbrojoną formację mundurową, kłóci się to z założeniami programowymi współczesnej polityki penitencjarnej i przeszkadza krystalizowaniu się nowej wizji zawodu".

Nie negując słuszności powyższych uwag co do konieczności rozszerzenia zadań Służby Więziennej o odpowiednie działania w zakresie "terapii, opieki i wychowania", należy tu jednak zaznaczyć co następuje:

1) Jak słusznie zauważają w uzasadnieniach swych projektów obaj projektodawcy, niezależnie od konieczności nowych rozwiązań, "... niezbędne jest utrzymanie rozwiązań gwarantujących wysoką dyscyplinę służby i jej zdolność skutecznego przeciwstawiania się narastającym zagrożeniom ze strony profesjonalnych grup przestępczych". Obaj projektodawcy podkreślają też zgodnie, że "... mające miejsce w ostatnich latach próby siłowych uwolnień osób

pozbawionych wolności z jednostek penitencjarnych i konwojów, a także liczne usiłowania dostarczania osadzonym broni i niebezpiecznych narzędzi, nakazują nie tylko zachowanie przez funkcjonariuszy szczególnej ostrożności i czujności, ale i wprowadzenia nowych instrumentów prawnych, głównie o charakterze prewencyjnym, w celu zagwarantowania właściwego wykonywania zadań przez Służbę Więzienną".

2) W związku z powyższym, w obliczu panujących aktualnie w naszym kraju warunków, nieodzowne wydaje się utrzymanie charakteru Służby Więziennej i jej zasadniczego modelu jako umundurowanej i uzbrojonej formacji, z wyraźnym określeniem zasad jej organizacji i podległości. Takie podejście nie oznacza jednak, wbrew sugestii prof. Porowskiego, "pogłębienia paramilitarnej organizacji służby więziennej". Wręcz przeciwnie, w obu projektach na pierwszym miejscu wśród podstawowych zadań Służby Więziennej przewidziano "prowadzenie działalności resocjalizacyjnej wobec osób skazanych na kary pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania oraz zajęć kulturalno-oświatowych" (art. 1 ust. 3 obu projektów). W rezultacie tak wyraźnego podkreślenia priorytetu działalności resocjalizacyjno-wychowawczej, w art. 10 ust. 1 obu projektów przewidziano również, że w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, obok pełniących służby funkcjonariuszy, mogą być zatrudnieni nauczyciele, kapelani, wyższy i średni personel medyczny oraz inne osoby. Należy zauważyć, że wyżej wymienione osoby nie są funkcjonariuszami Służby Więziennej, lecz są zatrudnione w charakterze pracowników, co w szczególności wyraźnie podkreśla projekt Komisji Sprawiedliwości.

Dążenie w kierunku "ucywilnienia" Służby Więziennej daje się też zaobserwować w kontekście art. 10 ust. 4 obu projektów, który stwierdza, że "Minister Sprawiedliwości (w projekcie komisji: Dyrektor Generalny Służby Więziennej) określi, w drodze zarządzenia, stanowiska, na których mogą pełnić służbę wyłącznie funkcjonariusze". Przepis ten ma charakter wyraźnie limitujący, a nie generalizujący paramilitarny model Służby Więziennej. Na marginesie warto tu zauważyć, że podobne dążenia do maksymalnego "ucywilnienia" stanowisk występuje wyraźnie w świetle znowelizowanych przepisów dotyczących Policji.

Niezależnie od przyjętego w obu projektach ustawy rozwiązania, zmierzającego do wyraźnego określenia stanowisk, które mogą być zajmowane przez funkcjonariuszy, nie wydaje się, jak to sugeruje prof. M. Porowski, aby z cytowanych przez niego standardów międzynarodowych wynikał jakikolwiek bezwzględny obowiązek co do cywilnego charakteru personelu więziennego.

Należy bowiem pamiętać przede wszystkim, że zarówno Wzorcowe Reguły Minimum Postępowania z Więźniami, zaaprobowane przez Radę Gospodarczo-Społeczną ONZ w dniu 13 maja 1977 r., jak i Europejskie Reguły Więzienne, przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 12 lutego 1987 r., nie mają charakteru prawnie wiążącego, lecz są jedynie zaleceniami skierowanymi do państw członkowskich wymienionych organizacji. Stąd też niewłaściwe jest, jak się wydaje, tłumaczenie dokonane przez prof. Porowskiego, iż personel więzienny "musi" mieć charakter cywilny. Użycie terminu "charakter cywilny" również nie jest najszcześniejsze, gdyż we wspomnianych dokumentach w rzeczywistości chodzi jednak o coś innego. Najlepsze wydaje się tutaj tłumaczenie §46 ust. 3 Wzorcowych Reguł, zawarte w wydany w Poznaniu w 1995 r. przez Polską Akademię Nauk zbiorze "Human Rights Documents - Prawa Człowieka Dokumenty". Stwierdza się tam mianowicie, że "... członkowie



personelu zatrudniani są na pełnych etatach jako zawodowi funkcjonariusze więzienni posiadający status urzędników państwowych". W dalszym ciągu wspomnianego dokumentu podkreśla się też wielokrotnie fakt pozostawania przez tychże członków personelu w służbie. Analogiczne sformułowania zawarte są również w Europejskich Regulach Więziennych. Jakkolwiek oba analizowane projekty są zgodne co do utrzymania przez Służbę Więzienną charakteru umundurowanej i uzbrojonej formacji, to jednak różnią się one w sposób zasadniczy co do jednego z najważniejszych zagadnień, które ma rozstrzygnąć przyszła ustawa. Zagadnieniem tym jest struktura organizacyjna Służby Więziennej i jej usytuowanie organizacyjno-prawne w ramach resortu sprawiedliwości.

Projekt Komisji Sprawiedliwości przyjął tutaj rozwiązanie oparte na sprawdzonych praktycznie uregulowaniach ustawowych z 1990 r. dotyczących Policji, Urzędu Ochrony Państwa i Straży Granicznej. Proponuje on w związku z tym usytuowanie Dyrektora Generalnego Służby Więziennej jako centralnego organu administracji państwowej w zakresie zadań wykonywanych przez Służbę Więzienną, analogicznie - na przykład - do Komendanta Głównego Policji. Konsekwencją takiego podejścia jest również określenie jako terenowych organów Służby Więziennej dyrektorów okręgowych oraz dyrektorów zakładów karnych i aresztów śledczych, analogicznie do komendantów wojewódzkich, rejonowych i komisariatów Policji.

Takie rozwiązanie nie neguje oczywiście ustawowej podległości Ministrowi Sprawiedliwości zarówno całej Służby Więziennej (art. 1 ust. 2 projektu Komisji) jak i jej Dyrektora Generalnego (art. 4 ust. 1 projektu Komisji). Oprócz określenia tej ustawowej podległości w sposób ogólny Minister Sprawiedliwości ma jeszcze zagwarantowane, w ujęciu projektu Komisji, liczne uprawnienia szczegółowe, na przykład w zakresie dokonywania przekształceń w strukturze organizacyjnej Służby Więziennej, mianowania na określone stanowiska, nadawania stopni oficerskich, określenia w drodze rozporządzeń i zarządzeń zasad odnoszących się do najróżnorodniejszych zagadnień związanych z organizacją Służby Więziennej, jej działalnością oraz statusem prawnym i działalnością jej funkcjonariuszy. Takich uprawnień szczegółowych Ministra Sprawiedliwości w projekcie Komisji jest określonych co najmniej kilkadziesiąt. Trudno więc uznać za zasadny zarzut prof. M. Porowskiego, że projekt Komisji wyraża dążność do zapewnienia "... centralnej administracji penitencjarnej daleko posuniętej niezależności, a nawet autonomii, w ramach formalnego podporządkowania ministrowi sprawiedliwości, w którego gestii ustawa zostawia tylko "strategiczne" decyzje".

Niezbyt szczęśliwe wydaje się w związku z tym użycie w uzasadnieniu projektu Komisji sformułowania mówiącego właśnie o pozostawieniu Ministrowi Sprawiedliwości "strategicznych decyzji". Należałoby raczej powiedzieć "... przede wszystkim strategicznych decyzji", co bardziej odpowiadałoby rzeczywistemu obrazowi proponowanej ustawy (s. 3 uzasadnienia projektu Komisji).

Wydaje się natomiast, że jak najbardziej słuszne są te fragmenty uzasadnienia projektu Komisji, które dla poparcia proponowanych rozwiązań w zakresie struktury organizacyjnej i usytuowania prawnego Służby Więziennej odwołują się do następujących argumentów: "... sytuacja w jednostkach więziennych ma poważny wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa w kraju. Kierowanie Służbą Więzienną to nie tylko administrowanie, ale często także dowodzenie. Muszą w tej sytuacji istnieć warunki do szybkiego podejmowania decyzji i działań. Niezbędna jest wyraźna, jednoosobowa odpowiedzialność i jedność kierowania służbą". Wydaje się, że projekt Komisji, oparty na określeniu wyraźnej, trwałej struktury organizacyjnej Służby

Więziennej oraz uprawnień Dyrektora Generalnego jako centralnego organu administracji państwowej, odpowiada cytowanym wyżej wymogom wynikającym z realiów aktualnej sytuacji w naszym kraju.

Natomiast z kolei w rządowym projekcie ustawy Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej, mimo formalnej zmiany nazwy (dotychczas Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych), odmówiono statusu centralnego organu administracji państwowej. Konsekwentnie też dyrektorzy okręgowi oraz dyrektorzy zakładów karnych i aresztów śledczych nie posiadają w myśl projektu rządowego charakteru terenowych organów Służby Więziennej. Jednocześnie z gestii Dyrektora Generalnego wyjęto na rzecz Ministra Sprawiedliwości cały szereg kompetencji.

I tak w myśl projektu rządowego to Minister Sprawiedliwości, a nie Dyrektor Generalny Służby Więziennej (jak to proponuje projekt Komisji) ma być uprawniony do:

- 1) określenia szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych oraz organizacji okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (art. 6 ust. 7 projektu rządowego),
- 2) ustalenia szczegółowego zakresu działania dyrektorów oraz organizacji zakładów karnych i aresztów śledczych (art. 7 ust. 6),
- 3) określenia stanowisk, na których mogą pełnić służbę wyłącznie funkcjonariusze (art. 10 ust. 4),
- 4) określenia zasad ustalania rozkładu czasu służby (art. 31 ust. 2),
- 5) określenia warunków w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz na określonym stanowisku (art. 32),
- 6) określenia zasad opiniowania funkcjonariuszy, zapoznawania z opinią, a także trybu wnoszenia oraz rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (art. 33 ust. 3),
- 7) określenia warunków i trybu delegowania, przyznawania uposażenia oraz innych świadczeń przysługujących funkcjonariuszowi w czasie delegowania (art. 34 ust. 4).

Taka centralizacja uprawnień w odniesieniu do Służby Więziennej w rękach Ministra Sprawiedliwości nie wydaje się właściwa. W jej efekcie zarówno Dyrektor Generalny jak i pozostali dyrektorzy tracą charakter wyodrębnionych organów i mają w rezultacie wykonywać jedynie funkcje kierownicze w odpowiednich jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Takie podejście nie wydaje się słuszne. Przede wszystkim odbiega ono od rozwiązań przyjętych i sprawdzonych w innych formacjach, zwłaszcza w Policji. Włączenie Służby Więziennej, w myśl projektu rządowego, w aparat biurokratyczny Ministerstwa Sprawiedliwości, z jednoczesną obawą o chęć wyodrębnienia się tej służby, jest sprzeczne z rzeczywistością odrębności Służby Więziennej, jej zadań i celów, od reszty Ministerstwa Sprawiedliwości. Podobna odrębność przedmiotowa, podkreślona wyodrębnieniem organizacyjnym, cechuje Policję w ramach resortu spraw wewnętrznych, co nie pociąga za sobą większych sporów kompetencyjnych. Pomaga to natomiast w realizowaniu przez tak wyodrębnioną formację jej specyficznych celów i zadań.

Nieuzasadnione wydają się być również obawy, wyrażone na przykład w opinii prof. M. Porowskiego, przed wyposażeniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (zgodnie z projektem Komisji) "... w uprawnienia władcze, należne centralnemu organowi administracji państwowej". Status centralnych organów administracji państwowej posiadają bowiem obecnie w myśl aktualnie obowiązujących ustaw nie tylko Komendant Główny Policji, Szef Urzędu Ochrony Państwa, Komendant Główny Straży Granicznej czy Komendant Główny Państwowej

Straży Pożarnej, ale również cały szereg innych organów, którym trudno zarzucić jakikolwiek "paramilitarny" charakter. Organy te podlegają odpowiednim ministrom resortowym lub nawet bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Należą do nich, przykładowo, Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, Prezes Polskiej Agencji Prasowej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, czy też Główny Inspektor Gospodarki Energetycznej.

W obliczu szczególnego znaczenia i zarazem specyficznego charakteru Służby Więziennej nie wydaje się przesadnym dążenie do postawienia na jej czele Dyrektora Generalnego, podległego wprawdzie Ministrowi Sprawiedliwości, ale posiadającego równocześnie wyodrębniony status centralnego organu administracji państwowej w zakresie zadań wykonywanych przez Służbę Więzienną. Dlatego też przyjęcie rozwiązania proponowanego w projekcie Komisji Sprawiedliwości można uznać za ze wszech miar wskazane.

### **Zakres uprawnień Służby Więziennej**

Za słuszne należy uznać włączenie do tekstu ustawy, w sposób prawie identyczny jeśli chodzi o oba omawiane projekty, postanowień dotyczących zakresu uprawnień Służby Więziennej, a zwłaszcza stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej. W dotychczas obowiązującej ustawie o Służbie Więziennej z 1959 r. brak jest przepisów dotyczących tych zagadnień. Zostały one uregulowane aktami niższej rangi co należy uznać za niewłaściwe.

W przedstawionych projektach ustawy o Służbie Więziennej projektodawcy wzorują się ogólnie na rozwiązaniach wypracowanych i przyjętych w bieżącym roku w ramach nowelizacji tzw. ustaw policyjnych, w szczególności zaś ustawy o Policji z 1990 r. Dotyczy to w szczególności określenia możliwości użycia przez funkcjonariuszy Służby Więziennej broni palnej.

W art. 20 projektu Komisji oraz w art. 19 projektu rządowego zaproponowano identycznie bardzo szczegółowy katalog dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego. Tego typu kazuistyka może być dyskusyjna, jakkolwiek szczególna specyfika pracy w Służbie Więziennej usprawiedliwia wymienienie aż 12 rodzajów środków. Ponadto należy zauważyć, że w odniesieniu do innych formacji, na przykład Policji, takie uszczegółowienie nastąpiło dopiero w aktach niższego rzędu (rozporządzenie Rady Ministrów), przy wymienieniu jedynie ogólnych kategorii środków przymusu w samej ustawie. Rozwiązanie przyjęte w projektach ustawy o Służbie Więziennej należy uznać niewątpliwie za lepsze.

To co natomiast dziwi to fakt, że w tym tak bogatym katalogu nie ma takiego środka przymusu, jakim są "psy służbowe". Mieszczą się one bowiem w kategorii środków przymusu bezpośredniego w ustawach z 1990 r. o Policji i Straży Granicznej, zarówno przed, jak i po ich nowelizacji dokonanej w bieżącym roku.

Z kolei wydaje się, że chyba niezbyt słusznie "psy służbowe" i ich użycie zostały potraktowane w obu projektach ustawy o Służbie Więziennej na równi z użyciem broni palnej (art. 21 projektu Komisji i art. 20 projektu rządowego), ze wszystkimi analogicznymi do możliwości użycia broni palnej wymogami i ograniczeniami. Zwłaszcza wymóg praktycznego uprzedniego zastosowania innych środków przymusu bezpośredniego zanim będzie możliwe użycie psów służbowych jest conajmniej dyskusyjny. Wydaje się, że właśnie ze względu na szczególną specyfikę działalności Służby Więziennej możliwość użycia psów służbowych może być

przydatna i winny być one zaliczone, tak jak w innych formacjach, do podstawowych kategorii środków przymusu bezpośredniego, możliwych do alternatywnego stosowania.

Porównując oba projekty w zakresie przepisów określających prawo użycia przez funkcjonariuszy Straży Więziennej broni palnej należy zauważyć ich praktyczną identyczność, z jednym wyjątkiem. Projekt Komisji dopuszcza bowiem, w przeciwieństwie do projektu rządowego, możliwość użycia broni palnej w celu udaremnienia ucieczki konwojowanej lub dozorowanej osoby pozbawionej wolności, jeśli pozbawienie wolności nastąpiło w związku z podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia zamachu terrorystycznego (art. 21 pkt 7a). Rozszerzenie omawianego uprawnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej w odniesieniu do sprawców zamachów terrorystycznych wydaje się słuszne, zwłaszcza w obliczu analogicznego uprawnienia, które dla policjantów przewiduje znowelizowany art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o Policji. Poza wspomnianym wyjątkiem, oba projekty powtarzają, jak już stwierdziliśmy wyżej, rozwiązania i sformułowania przyjęte w znowelizowanej ustawie o Policji. Taka spójność omawianych przepisów jest pożądana, zważywszy też ściśle określenie przez te przepisy sytuacji i okoliczności, w których może nastąpić użycie broni palnej przez funkcjonariuszy.

## **Pragmatyka służbowa**

Jeśli chodzi o szczegółowe przepisy dotyczące pragmatyki służbowej funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej to:

- 1) stanowią one podstawową i przeważającą część ustawy z 1959 r.,
- 2) były stosunkowo często i właściwie nowelizowane, co pozwoliło na recypowanie większości z nich do projektów nowej ustawy,
- 3) zostały one w obu projektach w znacznym stopniu upodobnione do odpowiednich przepisów dotyczących funkcjonariuszy i pracowników innych formacji.

Na szczególną uwagę zasługuje rozwinięcie w obu projektach ustawy przepisów zwiększających ochronę prawną funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz przepisów dotyczących ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Projekty wprowadzają bardzo istotne *novum* w porównaniu z dotychczasowymi uregulowaniami i projektami dotyczącymi różnych formacji w postaci tzw. sądów dyscyplinarnych. Sądy te to organy niezależne i wybieralne, rozpatrujące przede wszystkim odwołania od kar dyscyplinarnych wymierzonych przez właściwych przełożonych. Instytucja takich sądów, wymagana zresztą przez standardy międzynarodowe, jest przedmiotem żądań funkcjonariuszy Policji już od bardzo dawna, aczkolwiek, jak dotychczas, bez pozytywnych rezultatów.

Nie wydaje się natomiast konieczne umieszczenie w ustawie, jak to postuluje projekt Komisji w art. 132-139, przepisów regulujących odpowiedzialność materialną funkcjonariuszy Służby Więziennej za szkody wyrządzone w mieniu służby. Zagadnienie to, jak się wydaje, powinno być rozpatrywane na zasadach ogólnych dotyczących roszczeń odszkodowawczych.

Proponowane rozwiązania nie znajdują też odzwierciedlenia w przepisach ustawowych dotyczących innych służb.

## Uwagi szczegółowe

- 1) Art. 1 ust. 1 i 2 obu projektów - Kolejność i sformułowania ww. ustępów wydają się właściwsze w przypadku projektu Komisji. Bardziej logiczne jest bowiem rozpoczęcie przepisu od definicji danej instytucji aniżeli od określenia jej zadań, jak to czyni projekt rządowy.
- 2) Art. 4 ust. 4 obu projektów - Projekt rządowy nie przewiduje konieczności mianowania zastępców Dyrektora Generalnego jedynie spośród oficerów Służby Więziennej, jak to czyni projekt Komisji. Podejście projektu Komisji wydaje się słuszniejsze biorąc pod uwagę, że w myśl ust. 2 tegoż artykułu (w obu projektach) Dyrektor Generalny jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Służby Więziennej. Zastępcy nie będącemu oficerem Służby Więziennej raczej trudno byłoby spełniać tę funkcję w zastępstwie Dyrektora Generalnego. Ponadto projekt rządowy wykazuje tu brak konsekwencji przewidując z kolei w art. 6 ust. 2 i 3, że zarówno dyrektora okręgowego, jak i jego zastępców należy mianować spośród oficerów Służby Więziennej.
- 3) Art. 6 ust. 7, art. 7 ust. 6 obu projektów - Lepsze wydaje się mówienie o "strukturze organizacyjnej" odpowiednich jednostek (projekt Komisji), aniżeli o ich "organizacji" (projekt rządowy).
- 4) Art. 6 ust. 4 i 5 obu projektów - Prawidłowe jest mówienie o "liczbie" stanowisk (projekt rządowy) a nie o ich "ilości" (projekt Komisji). Dotyczy to także dalszych przepisów obu projektów.
- 5) Art. 10 ust. 1 obu projektów - Projekt Komisji używa w odniesieniu do osób zatrudnionych w Służbie Więziennej innych niż funkcjonariusze zbiorczego określenia "pracownicy", podczas gdy projekt rządowy wymienia poszczególne kategorie takich osób. Powoduje to zresztą w dalszych artykułach konieczność wielokrotnego powtarzania formuły o "osobach, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1-4". Rozwiązanie przyjęte w projekcie Komisji wydaje się lepsze, zwłaszcza, że jest ono zgodne z terminologią stosowaną w znowelizowanej ustawie o Policji (art. 4a).
- 6) Art. 14 ust. 3 projektu Komisji - W projekcie rządowym brak jest analogicznego przepisu przewidującego określenie szczegółowych zasad współpracy związku zawodowego z Ministrem Sprawiedliwości i Dyrektorem Generalnym w ramach statutu tego związku.
- 7) Art. 18 projektu komisji - W projekcie rządowym brak jest analogicznego przepisu określającego obowiązek uwzględniania potrzeb Służby Więziennej przez państwowe jednostki organizacyjne.
- 8) Art. 19 ust. 4 projektu Komisji i art. 18 ust. 4 projektu rządowego - Prawo skierowania zażalenia do sądu (projekt rządowy) wydaje się być lepszym rozwiązaniem, aniżeli możliwość skierowania zażalenia do prokuratora (projekt Komisji). Jest to również rozwiązanie zgodne z nowoczesnymi tendencjami rozwojowymi w procedurze karnej.
- 9) Art. 20 ust. 3 projektu Komisji i art. 19 projektu rządowego - Nie jest zbyt jasna konstrukcja tego przepisu, zwłaszcza jeśli chodzi na przykład o możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego wyłącznie, czy też alternatywnie do broni palnej w odniesieniu do osób innych niż pozbawione wolności.
- 10) Art. 34 ust. 3 projektu Komisji oraz art. 33 ust. 3 projektu rządowego - Nie jest zbyt jasne dlaczego w tym oraz w kilku innych przepisach projektu rządowego przewidziano konieczność wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, a nie zwykłego zarządzenia.

Zwłaszcza w tym przypadku, gdy projekt Komisji zadawała się zarządzeniem Dyrektora Generalnego.

11) Art. 40 ust. 3 pkt 5 projektu Komisji oraz art. 39 ust. 3 pkt 5 projektu rządowego - Oba projekty zachowują, niestety, krytykowany wielokrotnie przepis - także w odniesieniu do innych formacji - o możliwości zwolnienia funkcjonariusza ze służby w przypadku "... gdy wymaga tego ważny interes służby". Przepis ten, naszym zdaniem, ma zbyt arbitralny charakter i stwarza niebezpieczeństwo daleko idących nadużyć.

12) Art. 40 ust. 4 projektu Komisji - konieczność decyzji Dyrektora Generalnego dla zwolnienia funkcjonariusza ze służby ze względu na skazanie z zawieszeniem wykonywania kary lub za przestępstwo nieumyślne powinna być w tym przepisie przewidziana analogicznie do art. 39 ust. 4 projektu rządowego. Takie podejście jest wyraźnie korzystniejsze dla funkcjonariuszy.

13) Art. 44 ust. 3 projektu Komisji - W wymogach dotyczących decyzji o zwolnieniu należałoby umieścić, wzorem projektu rządowego, wymóg pouczenia o środkach odwoławczych (art. 43 ust. 2 pkt 4).

14) Art. 57 ust. 1 projektu Komisji i art. 56 ust. 1 projektu rządowego - Należałoby zastanowić się, czy przywileju nadania odpowiedniego stopnia w Służbie Więziennej nie należałoby rozszerzyć na osoby posiadające stopnie w Urzędzie Ochrony Państwa i w Straży Granicznej. Byłoby to słuszne zwłaszcza w obliczu negatywnego dla funkcjonariuszy szerokiego określenia "innej służby" w art. 104 ust. 2 projektów, dotyczącym odebrania prawa do zasiłku na zagospodarowanie.

15) Art. 60 projektu rządowego - Należałoby rozważyć zasadność umieszczenia w ustawie szczegółowego przepisu dotyczącego zachowania tajemnicy, zwłaszcza, że sformułowania tego przepisu nie są zbyt precyzyjne (co to jest "dobro publiczne") i wymagałyby one ujednocnienia z przepisami ustawowymi dotyczącymi generalnie zachowania tajemnicy państwowej i służbowej. Projekt Komisji słusznie, jak się wydaje, pomija to zagadnienie.

16) Art. 74 ust. 2 i art. 85 pkt 2 projektu Komisji oraz art. 75 ust. 2 i art. 85 pkt 2 projektu rządowego - Wydaje się, że stosowane w tych artykułach określenia dzieci "obcych wziętych na utrzymanie" oraz "przyjętych na wychowanie w ramach rodziny zastępczej" powinny zostać ujednocnione.

17) Art. 88 ust. 3 projektu komisji - W ustępie tym należy powołać się nie tylko na równoważnik pieniężny, o którym mowa w ust. 1, ale także w ust. 2. Tak też słusznie czyni odpowiedni przepis projektu rządowego (art. 88 ust. 3),

18) Art. 93 ust. 1 i 2 obu projektów - Rozwiązania proponowane w projekcie rządowym są dużo bardziej dolegliwe dla funkcjonariuszy aniżeli te, które zawiera projekt Komisji. projekt rządowy nie zawiera z kolei ust. 4 dotyczącego samowolnego zajęcia lokalu mieszkalnego.

19) Art. 124 ust. 2 obu projektów - Wątpliwość budzi możliwość wymierzania w ramach postępowania dyscyplinarnego kary zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Takie uprawnienie winno przysługiwać organom wymiaru sprawiedliwości, a nie organom dyscyplinarnym.

\* \* \*

W konkluzji należy stwierdzić, że po dokonaniu koniecznych poprawek i uzupełnień, projekt Komisji Sprawiedliwości w swoich podstawowych i najważniejszych założeniach wydaje się być bardziej odpowiedni jako podstawa do przyszłego uregulowania ustawowego dotyczącego Służby Więziennej.

*Opracował: prof. dr hab. Zdzisław Galicki  
Warszawa, 22.09.1995 r.*

## **STATUS I STRUKTURA ORGANIZACYJNA SŁUŻB WIĘZIENNYCH W WYBRANYCH KRAJACH ZACHODNIEJ EUROPY**

Przedstawiamy informację dotyczącą regulacji prawnych statusu służb więziennych obowiązujących w wybranych krajach Zachodniej Europy z odniesieniem do poselskiego projektu ustawy o Służbie Więziennej (Druk Sejmowy nr 1029). Nie przygotowaliśmy informacji na temat prawnych regulacji służby więziennej w USA z powodu ogromnego skomplikowania struktury więziennictwa w tym kraju. USA są państwem federalnym, gdzie sprawy wymiaru sprawiedliwości oraz więziennictwa należą głównie do kompetencji rządów stanowych. Stąd czasami duże (a w niektórych przypadkach wręcz ogromne) różnice w statusie służby więziennej w poszczególnych stanach. Odrębnym problemem jest statut więzień federalnych i tam pracujących funkcjonariuszy federalnej służby więziennej.

### **1. Wstęp - podstawowe regulacje zawarte w poselskim projekcie ustawy o Służbie Więziennej (Druk Sejmowy nr 1029)**

Poselski projekt ustawy o Służbie Więziennej (Druk Sejmowy nr 1029) ma zastąpić dotychczasową ustawę o Służbie Więziennej (uchwaloną w grudniu 1959 r.).<sup>1</sup> Ustawa z 1959 r. zawierała jedynie przepisy, że Służba Więzienna jest formacją jednolitą, uzbrojoną i umundurowaną oraz podległą Ministrowi Sprawiedliwości. Pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawa ta, zdaniem wnioskodawcy, nie odpowiada zarówno obecnym potrzebom służby więziennej, jak i nowym warunkom społeczno-politycznym.

Generalnym celem poselskiego projektu ustawy jest określenie służby więziennej jako profesjonalnej formacji, która będzie gwarantowała przestrzeganie wykonywania kar pozbawienia wolności i postanowień o tymczasowym aresztowaniu. W stosunku do obowiązującej ustawy projekt przewiduje przede wszystkim zwiększenie autonomii służby oraz pogłębienie jej zawodowego charakteru.

Zgodnie z projektem Służbą Więzienną ma kierować Dyrektor Generalny Służby Więziennej (jako centralny organ administracji państwowej w zakresie wykonywania zadań więziennictwa), który ma być podległy Ministrowi Sprawiedliwości (jest on mianowany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości) - art. 4. Minister Sprawiedliwości ma pozostawać, jak dotychczas, generalnym zwierzchnikiem służby, ale jego kompetencje ograniczone są do podejmowania strategicznych decyzji. Za dowodzenie i bieżące kierowanie służbą ma odpowiadać przed Ministrem Dyrektor Generalny oraz Centralny Zarząd Służby Więziennej (aparatus wykonawczy Dyrektora) - art. 5. Ogniwem pośrednim pomiędzy Centralnym Zarządem a jednostkami podstawowymi (zakład karny, areszt śledczy) mają być dyrektorzy okręgowi Służby Więziennej, obejmujący zakresem swojego działania teren jednego lub kilku województw (art. 6).

Projekt ustawy pozostawia dyrektorom jednostek podstawowych bardzo dużą samodzielność - mają oni kierować wykonaniem kary, odpowiadać za racjonalne wykorzystanie środków

---

<sup>1</sup> Warto pamiętać, że został również opracowany rządowy projekt ustawy o Służbie Więziennej o zbliżonych rozwiązaniach, choć znacznie różniący się w zakresie projektowanej struktury organizacyjnej i autonomii decyzji.



finansowych oraz otrzymują pełnię władzy personalnej nad funkcjonariuszami i pracownikami cywilnymi (art. 7).

Projekt ustawy stawia wyższe niż dotychczas wymagania funkcjonariuszom Służby Więziennej - powinni oni reprezentować odpowiednią postawę moralną i patriotyczną, posiadać zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, a także posiadać co najmniej średnie wykształcenie (art 25). Ze względu na specyfikę służby utrzymano dotychczasowe rozwiązania, zgodnie z którymi stosunek służbowy funkcjonariuszy powstaje w drodze mianowania, na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 28). Projekt wprowadza także istotną zmianę w zakresie uregulowań dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy - od kary dyscyplinarnej, wymierzonej przez właściwego przełożonego, będzie służyć odwołanie się do właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 126).

Projekt ustawy rozszerza uprawnienia funkcjonariuszy w ramach wykonywania czynności służbowych o prawo legitymowania osób ubiegających się o wstęp oraz opuszczających zakład karny oraz dokonywania rewizji (art. 19). Funkcjonariusz ma prawo użycia w określonych sytuacjach środka przymusu bezpośredniego (broni palnej lub psa służbowego). Użycie broni palnej jest środkiem ostatecznym i dopuszczalnym tylko wobec więźniów bezpośrednio zagrażających bezpieczeństwu funkcjonariusza lub innych osób, albo w celu udaremnienia ucieczki (art. 21). Projekt ustawy przewiduje dla funkcjonariuszy prawo zrzeszania się w związku zawodowym funkcjonariuszy Służby Więziennej (art. 14).

Zgodnie z projektem koszty związane z funkcjonowaniem Służby Więziennej mają być pokrywane z odrębnej części budżetu państwa (art. 16).

Projekt dopuszcza możliwość zatrudniania w Służbie Więziennej, w oparciu o przepisy prawa pracy, także pracowników cywilnych - głównie nauczycieli, kapelanów i personelu medycznego (art. 10). Będą oni jednak obowiązani do przestrzegania określonych wymagań, a przede wszystkim zakazu utrzymywania kontaktów z osobami pozbawionymi wolności, jeżeli ma to stanowić zagrożenie dla właściwego przebiegu służby, udzielania nieuprawnionym osobom informacji o skazanych lub zakładzie karnym. Dyrektor Generalny ustala jednak w drodze zarządzenia stanowiska zastrzeżone dla funkcjonariuszy (art. 10. p. 4).

## **2. Wielka Brytania**

Służba Więzienna w Wielkiej Brytanii znajduje się w kompetencjach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Głównymi zadaniami, jakie stawia się przed tą służbą jest zapewnienie więźniom bezpieczeństwa i sprawiedliwego traktowania oraz wprowadzenie takiego systemu, w którym efektywność kontroli zależy przede wszystkim od dobrych stosunków pomiędzy personelem a osadzonymi.

Służba więzienna jest formacją paramilitarną, umundurowana i uzbrojoną. Funkcjonariusz ma prawo użycia broni w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jego życia lub przeciwdziałania ucieczce więźnia. W pracy np. z młodymi więźniami funkcjonariusze mogą nosić strój cywilny i nie mieć broni. Służbą kieruje Dyrektor Generalny. Naczelnicy więzień posiadają duży zakres samodzielności. Cała Służba Więzienna liczy w Wielkiej Brytanii ok. 34 tys. osób.

Do służby może zostać przyjęty każdy obywatel brytyjski, bez względu na rasę, przekonania religijne, płeć, stan cywilny itp. Zwraca się uwagę, aby struktura etniczna funkcjonariuszy

odpowiadała w przybliżeniu strukturze zbiorowości więźniów. W systemie brytyjskim istnieje system corocznych sprawozdań, które dotyczą opisu pracy funkcjonariusza oraz ocenę jego pracy (osiągnięć) dokonywaną przez przełożonego.

Wszyscy nowi funkcjonariusze, mający pracować bezpośrednio z więźniami, dwa pierwsze tygodnie swej pracy przepracowują w więzieniach. Następnie odbywają dziewięcioletniowe szkolenie stacjonarne w Wyższej Szkole Więziennej. Kurs ten jest kontynuacją pierwszych dwóch tygodni pracy w więzieniu. Dla funkcjonariuszy nie mających bezpośredniego codziennego kontaktu z więźniami szkolenie odbywa się głównie w ich miejscach pracy, na organizowanych tam kursach pod patronatem Wyższej Szkoły Więziennej lub Centralnego Oddziału Szkoleniowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Brytyjska służba więzienna szeroko współpracuje z pozarządowymi organizacjami i grupami nacisku powołanymi do ochrony praw więźniów (takimi jak *National Association for the Care and Resettlement of Offenders*, *Prison Reform Trust*, *The New Bridge*).

W latach dziewięćdziesiątych brytyjskie więziennictwo stało się sławne z powodu szeroko zakrojonego eksperymentu związanego z prywatyzacją części więzień. Trudno w tym momencie oceniać wartość tego eksperymentu, ale status służby więziennej pozostawał w tych zakładach taki sam, jak w zakładach państwowych.

### 3. Francja

Status i cele służby więziennej we Francji zostały określone przez *Kodeks Postępowania Karnego (Część III, Dekrety)* oraz specjalne regulację z 1987 r. Służba Więzienna we Francji znajduje się w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości (jest jednym z sześciu departamentów tego ministerstwa). Więziennictwem kieruje, z upoważnieniem ministra sprawiedliwości, Dyrekcja Administracji Penitencjarnej. Dyrekcji podlega dziewięć dyrekcji regionalnych oraz jedna zamorska, którym z kolei podlegają zakłady penitencjarne, do których zalicza się: areszty śledcze, więzienia centralne oraz ośrodki więzienne. Zakładami penitencjarnymi kierują naczelnicy posiadający dużą samodzielność.

Areszty śledcze przeznaczone są dla tymczasowo aresztowanych i skazanych na najkrótsze kary. Wzienia centralne - głównie dla skazanych długoterminowych, recydywistów i szczególnie trudnych więźniów, a ośrodki więzienne zapewniają stosunkowo większe możliwości oddziaływania penitencjarnego dostosowanego do osobowości i potrzeb więźniów (np. kształcenie, leczenie itp.).

Administracja Penitencjarna dysponuje w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości własnym budżetem, który wynosi ok. 25% całego budżetu ministerstwa.

Funkcjonariusze służby więziennej podlegają ogólnym postanowieniom *Statusu pracownika państwowego* oraz specjalnym regulacjom określonym w *Statucie specjalnym funkcjonariuszy służb zewnętrznych administracji penitencjarnej*. Kapelani, lekarze, pielęgniarki i pielęgniarze, pracownicy socjalni lub służb socjalnych podlegają ogólnym uregulowaniom dotyczącym pracowników państwowych. Personel więzienny liczył we Francji na początku lat dziewięćdziesiątych ok. 23 tys. osób, który był uzupełniony przez 412 pracowników socjalnych

i 170 zaangażowanych w służbie zdrowia oraz pewną liczbę pracowników, zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

W pomieszczeniach więziennych funkcjonariusze służby więziennej nie są uzbrojeni poza wypadkami określonymi w regulaminie (np. eskortowanie szczególnie niebezpiecznych więźniów). Funkcjonariusze zapewniający służbę ochronną na zewnątrz budynków są uzbrojeni na warunkach określonych instrukcją służbową.

Ustawa zabrania członkom personelu utrzymywania jakichkolwiek kontaktów osobistych, poza służbowymi, z więźniami (obecnymi i byłymi) oraz ich rodzicami lub przyjaciółmi. Zabronione jest również ich przyjmowanie we własnych domach.

Probleмами przyjmowania i szkolenia pracowników więziennictwa zajmuje się specjalne biuro Administracji Więziennej. Szkolenia pracowników prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Więziennej.

Przy ministrze sprawiedliwości utworzone jest specjalne ciało doradcze - Najwyższa Rada Administracji Penitencjarnej, która dyskutuje nad problemami, które przekraczają kompetencje Dyrekcji Administracji Penitencjarnej lub, które zostały jej przekazane przez ministra sprawiedliwości. Rada zbiera się co najmniej raz do roku. Rada formułuje i redaguje raporty na zlecenie ministra sprawiedliwości.

#### **4. Hiszpania**

Więziennictwem Królestwa Hiszpanii zarządza Sekretarz Generalny ds. Więziennictwa, będący w randze wiceministra sprawiedliwości. Podlegają mu dwie dyrekcje: Dyrekcja Generalna Instytucji Penitencjarnych oraz Dyrekcja Administracji Więziennej. W strukturze tej pierwszej znajdują się wydziały: ds. Służby Zdrowia, ds. Zarządzania, ds. Penitencjarnych oraz Zarząd Pracy Więźniów; zaś w tej drugiej wydziały: Kadr, Administracji oraz Instytutu Badań Więziennictwa. Odrębny system penitencjarny posiada Katalonia.

Bieżącym kierowaniem i zarządzaniem zakładami karnymi spoczywa na Dyrekcji Generalnej Instytucji Penitencjarnych. Status służby więziennej określa *Powszechna Organiczna Ustawa Penitencjarna* (z 1979 r.) oraz wielokrotnie zmieniany *Regulamin Służb Więziennych* (z 1956 r.). Funkcjonariusze więziennictwa posiadają status pracowników publicznych z prawami i obowiązkami przewidzianymi w przepisach ogólnych dla funkcjonariuszy cywilnych administracji państwowej. Dobór i awansowanie pracowników więziennictwa odbywa się na zasadach określonych w *Statucie o funkcjonariuszach publicznych*. Przed rozpoczęciem swojej służby funkcjonariusze przechodzą specjalne, praktyczne i teoretyczne, przeszkolenie.

W Hiszpanii, podobnie jak i w pozostałych krajach tzw. Europy Łacińskiej (Francja, Włochy, Portugalia) ważną rolę w wykonywaniu kary pozbawiania wolności i tymczasowego aresztowania odgrywa sędzia nadzorczy, który pełni rolę: sędziego korygującego wyrok sądu karnego (warunkowe zwolnienie), sędziego nadzorującego wykonanie kary i zatwierdzającego kluczowe dla więźnia decyzje administracji penitencjarnej (w kwestii przywilejów, degradacji i awansu oraz najsurowszych kar dyscyplinarnych) oraz sędziego administracyjnego (rozpatrującego skargi więźniów na naruszenie procedury postępowania penitencjarnego). Każde więzienie ma swojego sędziego nadzorczego.

#### **5. Szwecja**

Służba więzienna w Szwecji znajduje się w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości. Ogólnie status służby więziennej regulują postanowienia *Ustawy o postępowaniu poprawczym* (z 1974 r.). Władzę centralną sprawuje Krajowy Zarząd Więzień i Probacji,<sup>2</sup> o bardzo dużym stopniu samodzielności, któremu podlegają Krajowa Komisja Nadzorcza oraz Lokalne Komisje Nadzorcze. Jej pracami kieruje dyrektor generalny, ale kluczową rolę spełnia ciało kolegialne o charakterze politycznym, w skład którego wchodzi przedstawiciele parlamentu, pracodawców, sektora służb socjalnych oraz zawodowego personelu poprawczego.

Kraj podzielony jest na 7 regionów więziennie-kuratorskich, zarządzanych przez dyrekcje regionalne, a składających się z kilku lub kilkunastu jednostek penitencjarnych oraz dystryktów kuratorskich. Dyrekcje regionalne są odpowiedzialne za realizowanie założeń polityki penitencjarnej oraz podejmowanie czynności związanych z bieżącym funkcjonowaniem instytucji penitencjarnych i kuratorskich na danym terenie. W gestii władz centralnych pozostają sprawy środków budżetowych, podejmowanie decyzji o charakterze strategicznym oraz szkolenie kadry.

Zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, istnieją ciała kolegialne powołane do sprawowania ogólnego nadzoru nad procesem wykonywania środków karnych oraz wyposażone w określone uprawnienia decyzyjne. W obydwu przypadkach wyboru składu dokonuje się spośród osób zawodowo związanych z wymiarem sprawiedliwości lub administracją. W resorcie więziennictwa i probacji zatrudnionych jest ponad 7 tys. osób. Zasadniczą część stanowią pracownicy jednostek penitencjarnych (ok. 6 tys. osób), natomiast pozostali to kuratorzy i obsługa biur kuratorskich (ok. 900 osób) oraz pracownicy Krajowego Zarządu Więzień i Probacji (ok. 200 osób).

Personel więzienny w Szwecji ma charakter służby cywilnej, chociaż pracownicy odpowiedzialni za ochronę w centralnych więzieniach zamkniętych oraz w aresztach noszą mundury. Zasadą organizacyjną jest podległość służbowa, ale nie jest ona tak ścisła, jak w służbach paramilitarnych.

Personel nie ma prawa używać broni palnej. Przed uciezkami więźniów chronią specjalne skonstruowane mury, zasieki oraz systemy monitorujące. Ucieczkę więźnia personel zgłasza policji.

## 6. Finlandia

Więziennictwo w Finlandii podległe jest bezpośrednio Departamentowi Administracji Więziennej w Ministerstwie Sprawiedliwości. Departament Administracji Więziennej zajmuje się głównie problemami ogólnej administracji w zakresie nadzorowania i kierowania działalnością zakładów penitencjarnych. Naczelnicy więzień posiadają dużą autonomię - rozwiązują sprawy odnoszące się do poszczególnych więźniów oraz rozstrzygają o wszystkich sprawach administracyjnych dotyczących funkcjonowania zakładu. Niektóre ważne problemy indywidualne, a zwłaszcza kierowane do centrali skargi i wnioski załatwiane są również przez Departament Administracji Więziennej.

---

<sup>2</sup> W dosłownym tłumaczeniu z języka szwedzkiego jest to Zarząd ds. Opieki Kryminalnej. Przyjęte w polskiej literaturze penitencjarnej nazewnictwo szwedzkich instytucji penitencjarnych pochodzi z tłumaczeń z języka angielskiego.

Departament Administracji Więziennej składa się z czterech wydziałów: administracyjnego, nadzoru i edukacji, zatrudnienia i finansów oraz planowania i analiz (który pełni szczególną rolę w organizacyjnej strukturze centralnej administracji więziennej, realizując niektóre funkcje badawcze, ważne z praktycznego punktu widzenia).

Służba więzienna w Finlandii jest formacją paramilitarną, umundurowaną, ale praktycznie ma charakter służby cywilnej. Kandydatom do pracy w więziennictwie stawia się wysokie wymagania, a przede wszystkim psychiczną zdolność do pracy w takiej formacji.

Szkoleniem funkcjonariuszy penitencjarnych zajmuje się Centrum Szkolenia Personelu Więziennego i ma ono charakter trzystopniowy: zasadniczy, średni i wyższy. Nabór na zasadniczy kurs dokonuje się spośród młodych kandydatów, którzy ukończyli szkołę podstawową i nie byli do tej pory nigdy zatrudnieni. Zasadniczy kurs obejmuje 8 miesięcy teorii i 8 miesięcy praktyki. Kurs zasadniczy kończy się podstawowym egzaminem z zakresu "oddziaływania resocjalizacyjnego". Po zdaniu tego egzaminu dana osoba kwalifikowana jest na stanowisko niższego funkcjonariusza więziennego. Ci, którzy odbyli przeszkolenie na kursie podstawowym i pracowali co najmniej jeden rok w więzieniu oraz przeszli z pozytywnym wynikiem test uzdolnień, mogą być przyjęci na kurs szczebla średniego. Kurs szczebla średniego trwa 6 miesięcy i kończy się egzaminem. Pomyślnie zdany egzamin uprawnia między innymi do zajęcia stanowiska starszego (kierującego zespołem) funkcjonariusza, na ogół funkcjonariusza w dziale nadzoru i ochrony lub stanowiska szefa w dziale zaopatrzenia. Wyższy kurs z zakresu "oddziaływania resocjalizacyjnego" trwa 2 lata. Uczestnicy kursu muszą się legitymować co najmniej ukończonym kursem zasadniczym i rocznym okresem pracy w więzieniu. Wcześniej jednak muszą przejść specjalny test uzdolnień. Kurs kończy się egzaminem wyższego stopnia, który jest wymagany do objęcia wyższych stanowisk w służbie więziennej, do zastępcy naczelnika więzienia włącznie. Do objęcia stanowiska naczelnika zakładu wymagane jest w zasadzie wykształcenie wyższe.

## **7. Norwegia**

Podstawowe kwestie służby więziennej w Norwegii reguluje ustawa o więziennictwie z 1958 r. Zgodnie z nią fachowe kierownictwo i nadzór nad więziennictwem sprawuje Centralny Zarząd Więziennictwa, który podlega Ministrowi Sprawiedliwości oraz Królowi. Zakładami penitencjarnymi kierują jednosobowo naczelnicy, którzy są mianowani przez Króla. Praktycznie nominacja na naczelnika obowiązuje aż do emerytury. Naczelnika można zdjąć z jego funkcji jedynie wówczas, gdy popełnił przestępstwo, bądź w sposób rażący naruszył swoje obowiązki. Stąd w praktyce mamy do czynienia w Norwegii z wieloma zakładami karnymi, których indywidualny charakter jest efektem wieloletniej pracy konkretnych naczelników.

Uregulowanie wielu konkretnych spraw związanych z wykonywaniem kary ustawa pozostawia w gestii lokalnych władz więziennych.

Zgodnie z ustawą, w wyznaczonych zakładach więziennych powinna funkcjonować specjalna rada więzienna. Do jej kompetencji należą sprawy przekazane ustawą i przepisami szczegółowymi. Pełni ona funkcje konsultacyjne i doradcze wobec naczelnika, który wchodzi w jej skład. W wyznaczonych zakładach karnych może też funkcjonować rada nadzorcza, której zadaniem jest sprawowanie kontroli nad funkcjonowaniem zakładu i sposobem postępowania ze

skazanymi. W skład rady wchodzi sędzia, prokurator i trzech innych członków, w tym przynajmniej jedna kobieta. Członkowie rady mianowani są na dwa lata. Służba więzienna jest w Norwegii służbą cywilną, umundurowaną. Ale w zakładach, gdzie przebywają głównie młodzi skazani, funkcjonariusze pracują w ubraniach cywilnych. Funkcjonariuszem służby więziennej może zostać obywatel norweski, który ukończył 21 lat, jest zdrowy, nie nadużywa alkoholu i prowadzi nienaganny tryb życia. Przed otrzymaniem nominacji musi ukończyć dwuletni okres szkolenia w specjalnym centrum szkoleniowym dla pracowników więziennych oraz odbyć co najmniej jeden rok stażu pracy w więziennictwie. Pozycja funkcjonariusza służby więziennej zajmuje w Norwegii bardzo wysokie miejsce na skali prestiżu zawodowego, do czego przyczyniają się również bardzo wysokie zarobki. Norweska szkoła funkcjonariuszy więziennych należy do grupy najlepszych światowych szkół tej branży. Głównym celem szkolenia jest przygotowanie do umiejętności bezkonfliktowego rozwiązywania problemów, jakich dostarczają warunki zakładu karnego. Zwraca się uwagę przy doborze kandydatów na to, by rezygnować z osób nietolerancyjnych, agresywnych, przekonanych o potrzebie stosowania odpłaty i represji, niechętnie nastawionych do skazanych. Na etatach funkcjonariuszy więziennych zatrudnieni są duchowni, socjologowie, pedagodzy, pracownicy socjalni oraz instruktorzy pracy. Na odrębnych zasadach zatrudnieni są nauczyciele oraz pracownicy służby zdrowia. W dużych zakładach karnych pracują tzw. społeczni konsultanci, których zadaniem jest utrzymywanie więzi między skazanymi a światem zewnętrznym oraz pomoc skazanym w organizacji swoich spraw po wyjściu na wolność.

## 8. Niemcy

Problemy statusu i funkcjonowania służby więziennej w Niemczech regulują postanowienia federalnej *Ustawy karno-wychowawczej (Ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i pozbawiających wolności środków poprawy i zabezpieczenia z 1976 r.)* oraz rozwiązania szczegółowe przyjmowane w poszczególnych krajach związkowych (Landach). Republika Federalna Niemiec jest państwem federalnym, gdzie wykonywanie kar należy do kompetencji rządów krajów związkowych, stąd duża rozpiętość w tym zakresie.

Nadzór nad zakładami penitencjarnymi sprawują ministerstwa sprawiedliwości poszczególnych krajów związkowych. Funkcjonariusze służby więziennej (tzw. urzędnicy penitencjarni) są pracownikami państwowymi, noszącymi mundury i wyposażeni w broń palną. Zakładem karnym kieruje naczelnik, który ponosi całkowitą odpowiedzialność za funkcjonowanie zakładu. Na etatach służby więziennej zatrudniani są duchowni oraz służba zdrowia. Dopuszcza się także możliwości zatrudnienia duchownych i lekarzy na zasadzie umowy-zlecenia. Pozostali pracownicy cywilni zatrudniani są w więziennictwie na zasadach cywilnych pracowników państwowych.

Przy zakładach penitencjarnych tworzone są komitety doradcze, w skład których nie mogą wchodzić funkcjonariusze służby więziennej. Członkowie komitetu doradczego współdziałają w kształtowaniu procesu wykonywania kary i w opiece nad więźniami. Mogą oni wspierać

naczelnika więzienia poprzez inicjatywy oraz pomoc w społecznej readaptacji więźniów po ich zwolnieniu z więzienia. Członkowie komitetu są zobowiązani do dyskrecji w sprawach więźniów.

System penitencjarny Niemiec przewiduje również istnienie specjalnej kategorii zakładów terapii społecznej (specjalnych ośrodków terapeutycznych), gdzie przebywa obecnie ok. 1-2% skazanych. Pracownicy tam zatrudnieni są na zasadach personelu nauczycielskiego (na statucie pracowników państwowych).

## **9. Zakończenie**

Dokonany wyżej przegląd regulacji dotyczących statusu służb więziennych w wybranych krajach Zachodniej Europy wskazuje na następujące, wspólne elementy prawne i organizacyjne:

- 1) więziennictwo znajduje się w strukturach ministerstwa sprawiedliwości (wyjątek w dokonanym przeglądzie stanowiła Wielka Brytania), co jest związane z generalną zasadą, że orzekanie i wykonywanie kary więzienia jest domeną sądownictwa;
- 2) więziennictwo ze względu na swoją specyfikę działania posiada oddzielny budżet w ramach ogólnego budżetu ministerstwa sprawiedliwości, co usprawnia jego racjonalne wykorzystanie;
- 3) powoli odchodzi się od paramilitarnej organizacji całej służby więziennej (najbardziej zaawansowane są tutaj kraje skandynawskie), pozostawiając ten typ struktury jedynie dla służb ochronnych (służby wartowniczej, strażników). Obecne więziennictwo odwołuje się przede wszystkim do idei resocjalizacji i społecznej readaptacji skazanego, dlatego potrzebuje przede wszystkim specjalistów od społecznej terapii oraz nauczycieli;
- 4) naczelnicy zakładów karnych posiadają dużą samodzielność i szerokie uprawnienia, co wynika z założenia, że z punktu widzenia realizacji celów wykonywania kary pozbawienia wolności, zakład karny stanowi podstawową instytucję w strukturze organizacyjnej służby więziennej. Ale jednocześnie ta samodzielność była poddana ścisłemu społecznemu nadzorowi poprzez formę komitetów doradczych, kontrolującym wykonanie kary i oferującym skazanym pomoc w społecznej readaptacji;
- 5) funkcjonariuszom zatrudnionym w służbie więziennej stawia się wysokie wymagania w zakresie kwalifikacji zawodowych i odpowiedniej postawy wobec skazanych, co jest jednocześnie często związane z wysokim prestiżem tego zawodu i wysokimi uposażeniami materialnymi;
- 6) doświadczenia innych krajów (Francja, Szwecja) sugerują także potrzebę ustawowego powołania, przy ministerstwie sprawiedliwości, ogólnokrajowego ciała doradczego (rady więziennictwa), sprawującego ogólny nadzór nad działalnością administracji więziennej.

*Opracował: Sławomir Łodziński  
Warszawa, dn. 11.07.1995 r.*

# **OPINIA O UTWORZENIU MIĘDZYNARODOWEGO INSTYTUTU BIOLOGII KOMÓRKOWEJ I MOLEKULARNEJ**

## **I. Ogólna charakterystyka inicjatywy**

Inicjatywa powołania MIBKiM jest pierwszą próbą stworzenia w Polsce placówki międzynarodowej prowadzącej badania w zakresie nauk eksperymentalnych. Planowana struktura Instytutu, oraz jego szeroko zakrojona, prawdziwie międzynarodowa działalność, mają za zadanie bezpośrednio włączyć polskie środowisko biologów i lekarzy w nowoczesny nurt nauki światowej. Instytut powinien także tworzyć pomost między środowiskami naukowymi krajów powstałych po rozpadzie byłego Związku Radzieckiego i nauką światową, tworząc nową płaszczyznę kontaktów międzynarodowych w nauce, z Polską w roli koordynatora działań regionalnych. Taką właśnie rolę upatruje dla Instytutu organizacja UNESCO (art. II.2 Porozumienia), bezpośredni partner Rządu RP w tworzeniu placówki. Warto zwrócić uwagę, że po raz pierwszy UNESCO nie tylko sama jest skłonna świadczyć na rzecz nowopowstałej placówki, ale skłonić różne gremia (m.in. Unię Europejską, Program Rozwoju ONZ itp.) do uczestnictwa w kosztach jej działalności (art. II. 4 i art. III.5 Porozumienia).

## **II. Zadania planowanego Instytutu**

Głównym Zadaniem Instytutu będzie prowadzenie badań podstawowych w zakresie biologii molekularnej komórek ludzkich, zwierzęcych i pierwotniaczych. Plany badawcze zakładają prowadzenie prac nad procesami starzenia, procesami uzależnień (np. narkotycznych i lekowych), ze szczególnym uwzględnieniem problemów neurobiologicznych. Planowane są badania molekularnych mechanizmów chorób, zakażeń bakteryjnych i wirusowych, zmian biologicznych i chemicznych w komórkach pod wpływem trucizn, zanieczyszczeń środowiska i inwazji pasożytniczych, a także możliwości zapobiegania tym zjawiskom na poziomie komórki jak i całego organizmu. Planowana specjalizacja w pracach nad komórkami zwierzęcymi i ludzkimi prowadzi do wykrycia mechanizmów wielu patologii zagrażających populacji ludzkiej (np. choroby nowotworowe, wirusowe, narkomania) oraz opracowania nowych metod ich zwalczania.

Drugim, oprócz badań statutowym, zadaniem Instytutu będzie prowadzenie zaawansowanego kształcenia w naukach biomedycznych (w zakresie biologii komórkowej i molekularnej) dla lekarzy, techników i pracowników laboratoriów.

## **III. Koszty**

Z nakładów budżetowych na naukę, w ramach inwestycji centralnej, wzniesiono budynek przy ul. Pawińskiego 4a w Warszawie. Budynek był przeznaczony początkowo dla Instytutu Biocybernetyki i Inżynierii Biomedycznej PAN (do dziś pozostającego inwestorem budowy), który jednak zrezygnował z jego objęcia ze względu na przeprowadzaną restrukturyzację. Na wniosek Polskiej Sieci Biologii Molekularnej i Komórkowej UNESCO/PAN, budynek, decyzją



Sekretarza Naukowego PAN, został przekazany na cele Polskiej Sieci ze wskazaniem przyszłego MIBKiM jako użytkownika. Zmiana przeznaczenia spowodowała konieczność przeprowadzenia szeregu przeróbek w budynku w celu dostosowania go do spełnienia roli nowoczesnej powierzchni laboratoryjnej dla badań biologii molekularnej i komórkowej. Koszt wzniesienia budynku oraz jego zaopatrzenia w odpowiednie udogodnienia laboratoryjne (wygłuszenia elektryczne, odprowadzenie odpadów radioaktywnych, systemy wyciągów itp.) wyniósł 100 mld starych zł. Przewiduje się, że ok. 60 mld będzie jeszcze potrzebne na podstawowe wyposażenie budynku, w tym: system klimatyzacyjny, system wyciągów chemicznych, system komputerów oraz wyposażenie sal wykładowych, i pomieszczeń administracyjnych. Budynek przygotowany jako powierzchnia laboratoryjna, lecz jeszcze bez wyposażenia, zostanie otwarty w dniu 2 października br., przy okazji wizyty w Polsce Dyrektora Generalnego UNESCO. Z tej okazji odbędzie się międzynarodowa konferencja nt. *New Frontiers of Cell and Molecular Biology*.

Z kolei Dyrektor Generalny UNESCO przeznaczył na cele organizacyjne MIBKiM fundusze w wysokości:

- 80 tys. USD w 1994 r. (kontrakty SC/RP 201340.3 na 70 tys. USD oraz SC/RP 201334.3 na 10 tys. USD);
- 10 tys. USD w 1994 r. (kontrakt SC/RP 206.674.4);
- 40 tys. USD w 1995 r. (kontrakt SC/RP 206.860.5), a także zapewnił o wprowadzeniu Instytutu do budżetu UNESCO na lata 1996/97 (dokument 28 C/5).

Dodatkowo, zgodnie z Porozumieniem, UNESCO przekaze Instytutowi kwotę w wysokości co najmniej 85 tys. USD w chwili jego powstania (art. III.3) oraz w formie opłacania ekspertów UNESCO zatrudnionych w Instytucie (sposób pokrywania części kosztów osobowych Instytutu, art. VI.5).

#### **IV. Kadra**

Zakłada się, że kadra Instytutu nie będzie przekraczała 100 osób, z czego najwyżej 20 będzie zajmowało się hodowlą zwierząt, administracją i obsługą techniczną 80 naukowców (zatrudnionych na czas określony) będzie pracowało w 8-10 osobowych grupach badawczych. Osoby organizujące Instytut pracują w tej chwili społecznie, traktując te zadania jako część działalności Polskiej Sieci Biologii Komórkowej i Molekularnej UNESCO/PAN.

#### **V. Przewidywane wydatki w pierwszych latach działalności Instytutu**

Orientacyjne koszty placówki w czasie pierwszych 5 lat istnienia przedstawiają się następująco:

- 1995 r. - 3.000 mln zł w tym koszty wyposażenia 3.000 mln zł;
- 1996 r. - 16.700 mln zł w tym koszty wyposażenia 8.000 mln zł;
- 1997 r. - 28.550 mln zł w tym koszty wyposażenia 9.000 mln zł;
- 1998 r. - 32.310 mln zł w tym koszty wyposażenia 3.000 mln zł;
- 1999 r. - 42.800 mln zł w tym koszty wyposażenia 3.000 mln zł.

Dodatkowo można zauważyć, że przedstawione koszty nie muszą być ponoszone w całości przez budżet państwa. Jednym z założeń organizacyjnych Instytutu jest bowiem położenie

nacisku na konieczność zdobywania grantów, polskich i zagranicznych, przez pracowników Instytutu. Należy się spodziewać, że zdobyte w ten sposób środki pokrywać będą większość kosztów działalności badawczej i szkoleniowej. Przepuszczalnie budżet państwa będzie zatem najbardziej obciążony w okresie organizacji Instytutu i obciążenie to winno stopniowo spadać w miarę rozwoju placówki.

## **VI. Wnioski**

Istnieją realne szanse na utworzenie w Polsce unikalnej placówki naukowej, o prawdziwie międzynarodowym charakterze. Zważywszy na już poniesione nakłady inwestycyjne, zaangażowanie wielu osób i instytucji w sprawy organizacyjne oraz ogłoszoną publicznie zapowiedź jego powstania (podpisane Porozumienie) spowodowałyby, że nie doprowadzenie sprawy utworzenia Instytutu do końca przyjęte by zostało, przez środowisko naukowe, bardzo negatywnie. Warto tu dodać, że w gremiach międzynarodowych panuje duże zainteresowanie polską inicjatywą. Z uwagi na pomoc finansową udzielaną tej placówce przez różne międzynarodowe instytucje, obciążenie budżetu państwa z tytułu jej uruchomienia nie powinno być znaczące. Wszystkie te czynniki przemawiają za wyrażeniem zgody na powołanie MIBKiM.

*Opracował: Eugeniusz Zawadzki  
Warszawa, dn. 1.09.95 r.*

## UWAGI NA TEMAT RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY O UTWORZENIU AGENCJI TECHNIKI I TECHNOLOGII

Projekt ustawy jest istotnym przedsięwzięciem zmierzającym do przewyciężenia niedowładu powiązań na linii: rząd - środowiska naukowo-badawcze - gospodarka. Można przypuszczać, że podobnie jak w innych krajach, agencje będą w przyszłości stanowić ważne ogniwo wiążące sferę badań naukowych z gospodarką, a zwłaszcza z przemysłem. Rozerwanie tych sfer jest główną przyczyną niezdolności wykorzystania rodzimych rozwiązań technicznych i ich niewielkiego znaczenia dla rozwoju przemysłu.

Wpływ państwa na kierunki badań i na wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na badania, tak aby wpływały bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki, może być zapewniony przez organizmy nastawione na praktyczne efekty nakładów. Temu celowi służyć ma komercyjny charakter proponowanej agencji, której głównym celem nie jest jednak osiągnięcie zysków.

Cały porządek tworzenia programów badawczych i ich realizacja zostaje w ten sposób odwrócony w porównaniu z dotychczasową praktyką. Punktem wyjścia jest bowiem zapotrzebowanie na określone rozwiązania a nie autonomiczne plany badawcze jednostek badawczych. Zapotrzebowanie to zaś powinno być formułowane wieloszczeblowo, począwszy od priorytetów rządowych do konkretnych zamówień przedsiębiorstwa.

O rozerwaniu potrzeb odbiorcy od sfery badań świadczy fakt, że nie znaleziono dotychczas środków na finansowanie badawczej części kilku strategicznych programów rządowych. Jednocześnie w latach 1991-1994 znalazło wsparcie finansowe 10 tys. indywidualnych projektów (na 40 tys. zgłoszonych).<sup>3</sup>

Wśród celów działania Agencji znaleźć się powinno wsparcie strategii rozwojowej rządu przez koncentrację badań na kierunkach, tematach, priorytetach wynikających z tej strategii. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo rozproszenia środków, którymi dysponować będzie Agencja. Można postulować określenie w ustawie tych kierunków i priorytetów.

W ustawie powinno znaleźć się postanowienie wyraźnego uzależnienia dotacji, a także innych form wsparcia od jednoznacznie określonego zapotrzebowania na wyniki badań ze strony poszczególnych podmiotów gospodarczych. Jedną z form takiego uzależnienia, a także czynnikiem przeciwdziałającym marnotrawstwu i nadużyciom, byłyby zaproponowane w projekcie Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu następujące postanowienia:

- "Pożyczka może być przyznana pod warunkiem zapewnienia przez wnioskodawcę środków w wysokości co najmniej 60% kosztów przedsięwzięcia i nie może przekraczać:

1) 40% kosztów przedsięwzięcia,

2) kwoty 1 mln zł" (§ 9 projektu rozporządzenia),

- "Poręczenie spłaty pożyczki lub kredytu jest terminowe i udzielane jest do wysokości 40% wykorzystanej kwoty pożyczki lub kredytu oraz odsetek od kwoty objętej poręczeniem nie więcej jednak niż do wysokości 1 mln zł." (§ 12 projektu rozporządzenia),

- "Dopłatą mogą być objęte pożyczki i kredyty;

1) które nie przekraczają 60% całkowitych kosztów przedsięwzięcia wdrożeniowego, nie większe jednak niż 2,5 mln zł,

---

<sup>3</sup> Szkolnictwo wyższe i nauka. Stan - Perspektywy - Zamierzenia, MEN, Warszawa 1995, s. 32.

2) jeżeli ich oprocentowanie nie przekroczy 1,20 stopy oprocentowania kredytu refinansowego." (§ 15 projektu rozporządzenia).

Warto by rozważyć, czy tak ważne postanowienia, regulujące zasady udzielania pożyczek i poręczeń nie powinny znaleźć się bezpośrednio w ustawie a nie w przepisach niższej rangi, tj. we wspomnianym rozporządzeniu. Z materiałów z kontroli przeprowadzonych przez NIK,<sup>4</sup> w podobnej Agencji, tj. finansowanej w ramach części, nadzorowanej przez właściwego ministra i prowadzącej również działalność typu dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, poręczenia kredytowe i gwarancje, tj. w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>5</sup> wynika bowiem, że poważne problemy stwarza sprawa efektywności nadzoru sprawowanego przez dysponenta części budżetowej.

Należy stwierdzić, że rozwiązania proponowane w projekcie ustawy pokrywają się z zaleceniami opartymi na wieloletnich, sprawdzonych doświadczeniach krajów prowadzących aktywną i obficie finansowaną przez państwo politykę naukową w związkach z gospodarką. Wynika to między innymi z obszernego raportu OECD pt. *Choosing Priorities in Science and Technology*.<sup>6</sup>

Zaleceniem generalnym wynikającym z tego raportu jest oddzielenie administracji państwowej, powołanej do kształtowania ogólnej polityki (np. Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Technologii, Ministerstwa ds. Nauki) od agend finansujących badania. Praktyka dowodzi bowiem, że kierunki badań określone przez aparat urzędniczy, nawet wspomagane doradztwem sfer naukowych, są obciążone przypadkowością i łatwo poddają się naciskom lobbystycznym. Powołanie do życia Agencji Techniki i Technologii - w połowie 1995 r. zostało przewidziane w budżecie państwa i w części 83, poz. 11 - zarezerwowano na ten cel 7,5 mln zł (75 mld starych zł).

Kwota dotacji budżetowej przekazywana Agencji miałyby corocznie być określana w ustawie budżetowej. Niewielkie kwoty przewidziane dla projektowanej Agencji Techniki i Technologii na 1995 r., 1996 r. i następne lata, sprawiają, że trudno jest na razie określić priorytety gospodarcze, według których miałyby być właściwie kierowane środki finansowe. Podział projektów na trzy grupy odbiorców (małe, średnie i duże - por. s. 2 Załącznika) nic nie mówi o kryteriach jakimi będzie kierować się Agencja przy podziale środków. Nie wykluczone więc, że środki zostaną podzielone pośród tych, którzy zgłosili na nie zapotrzebowanie. Aby uniknąć nieracjonalnej dowolności należałoby z samego początku wyznaczyć ogólne kryteria wyboru. Nie jest to łatwe, gdyż muszą się one różnić w zależności od sektora przeznaczenia. Sama wysokość, okres zwrotu nakładów i relacje nakładu do zysku nie wystarczą. Między innymi z tego powodu wyłącznie bankowe kryteria nie są wystarczające.

---

<sup>4</sup> Por. Uwagi do realizacji planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 1994 r., NIK, Warszawa, czerwiec 1995 r.

<sup>5</sup> Dla oceny niektórych rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy przydatna może być obserwacja doświadczeń funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa - utworzonej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. Otóż w projekcie ustawy o utworzeniu Agencji Techniki i Technologii zakłada się organizację tej instytucji na wzór funkcjonującej już Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W obu przypadkach Agencje mają status państwowej osoby prawnej, przy czym Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podlega Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, natomiast nowopowołana Agencja Techniki i Technologii, miałaby funkcjonować pod nadzorem Ministra Przemysłu i Handlu.

<sup>6</sup> OECD, Paryż 1991.

Trzeba dodać, że przyjęcie projektu omawianej ustawy wymagałoby też zmiany ustawy o Komitecie Badań Naukowych i takiego podziału środków budżetowych, który uwzględniałby rzeczywisty zakres zadań realizowanych przez KBN i Agencję Techniki i Technologii. Wydaje się, że zmianie musiałby też ulec art. 6 ust. 2 pkt 4 Prawa budżetowego, zgodnie z którym w odrębnej części budżetu ujmuje się środki na naukę, tj. obecnie w części 48 - Komitet Badań Naukowych. Po uchwaleniu ustawy środki na naukę byłyby wykazywane w dwóch częściach - a więc również w części Ministra Przemysłu i Handlu. Innym rozwiązaniem byłoby przekazywanie środków dla Agencji bezpośrednio z części Komitetu Badań Naukowych - wówczas nie trzeba by zmieniać art. 6 Prawa budżetowego natomiast niekorzystne mogłoby być oderwanie nadzoru Ministra Przemysłu i Handlu od finansowania tej instytucji. Można by też przyjąć takie rozwiązanie, że głównym dysponentem środków dla Agencji Techniki i Technologii byłby Minister Przemysłu i Handlu, w którego budżecie byłaby ustalana kwota przeznaczona dla Agencji - w ramach innego działu niż nauka, np. 91 - Administracja państwowa. Nie spełniono by wówczas obowiązku wynikającego z art. 6 Prawa budżetowego, tj. wykazywania środków na naukę w jednej części i dziale. Ponadto Ministrowi Przemysłu i Handlu pozostawiono by wówczas większy wpływ na wielkość środków przyznawanych Agencji, gdyż w części 13, dziale 91 obecnie występują dwa inne rozdziały (9111 i 9131), co pozwala na ewentualne przenoszenie kwot między rozdziałami. Jeśli środki byłyby przekazywane, np. w ramach działu nie występującego w części 13 - tj. 77 - Nauka - wówczas kwota ustalona dla Agencji w ustawie budżetowej musiałaby być w całości jej przekazana, gdyż dysponent nie ma możliwości przenoszenia wydatków między działami.

*Opracowała: Hanna Kuzińska  
Warszawa, 26 września 1995 r.*