

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia prawna
o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r.
o Służbie Więziennej

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-128

LUTY 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Prof. dr hab. Teodor Szymanowski
Wydział Stosowanych Nauk
Społecznych i Resocjalizacji
Uniwersytet Warszawski

**Opinia prawna o ustawie z dnia 19 lutego 2010 r. o Służbie Więziennej
(druk senacki nr 795)**

Czternaście lat po uchwaleniu obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej¹ jest procedowana w Senacie RP nowa ustawa kompleksowo regulująca zadania, obowiązki i status społeczno-zawodowy funkcjonariuszy Służby Więziennej. Warto tu podkreślić znaczenie merytoryczne tego aktu prawnego, który poza już wymienionymi regulacjami normuje również zadania pracowników cywilnych więziennictwa oraz dotyczy bardzo ważnego aspektu postępowania z osobami pozbawionymi wolności. Mam tu na myśli stosowanie względem nich środków przymusu bezpośredniego oraz prawa do użycia broni palnej lub psa służbowego (art. 19–22 opiniowanej ustawy), w celu praworządowego i prawidłowego wykonywania kary pozbawienia wolności oraz stosowania tymczasowego aresztowania.

O liczbie osób, których dotyczyć będzie ustawa o Służbie Więziennej świadczą dane, z których wynika, że aktualnie jest zatrudnionych około 30 tys. funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz pozostałych pracowników więziennictwa, a liczba osób pozbawionych wolności wynosi około 85 tys.

Opiniowana ustawa, uchwalona przez Sejm w dniu 19 lutego 2010 r., jest dokumentem bardzo obszernym, liczącym 274 artykuły, tj. niemal dwukrotnie więcej niż obowiązująca ustawa. Zmiana pod tym względem wynika z objęcia regulacją nowych zagadnień, włączenia materii dotąd unormowanej w aktach podustawowych (rozporządzeniach) oraz doprecyzowania dotychczasowych przepisów.

¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r., Nr 207, poz.1761 z późn. zm).

Wymienione w uzasadnieniu projektu ustawy racje przemawiające za uchwaleniem nowej regulacji, są moim zdaniem przekonujące. Jednakże radziłbym Senatowi, aby przed podjęciem ostatecznej uchwały, rozważył wymienione poniżej ważniejsze uwagi czy też sugestie. Chodzi bowiem o to, aby nowej ustawie o Służbie Więziennej nadać doskonały kształt, tak by nie trzeba było zbyt szybko jej nowelizować. Jak bowiem obserwujemy, w ostatnim czasie mają miejsce częste zmiany nowouchwalanych ustaw, co świadczy niestety o słabości działalności prawotwórczej w Polsce.

Oto najważniejsze uwagi, które proponuję rozważyć.

1. Dla sprawniejszego dysponowania środkami finansowymi byłoby korzystniejsze, aby Służba Więzienna będąca w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości, posiadała odrębny budżet z uwagi na specyfikę tej służby.

2. W art. 2 ust. 2 opiniowanej ustawy należałoby dodatkowo zapisać:

- obowiązek humanitarnego traktowania wszystkich osób pozbawionych wolności,
- oraz zapewnienie skazanym kończącym karę pomoc w społecznej readaptacji.

Są to postanowienia zawarte w Europejskich Regułach Więziennych (Reg. 72.1 i 72.3), które w zasadzie są w Polsce i tak realizowane. Trzeba też zaznaczyć, że zapisane w art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy „zapewnienie humanitarnych warunków bytowych” nie jest tym samym co humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności. Wśród zadań Służby Więziennej należałoby też wymienić działalność resocjalizacyjną (jak w obecnej treści art. 1 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej), o której mówi przecież kodeks karny wykonawczy (kkw), choć nie w art. 69 określającym cele kary. Służba Więzienna w żadnym razie nie powinna z tego zadania rezygnować, skoro podkreśla się potrzebę oddziaływania na skazanych poprzez kształcenie, działania terapeutyczne i inne przewidziane prawem środki.

3. Przepisy art. 2 ust. 3–6 ustanawiające Radę Polityki Penitencjarnej należy wykreślić. Przepisy te stanowią oczywiste nieporozumienie, ponieważ art. 40 obowiązującego kkw ustanowił Radę Główną ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, którą powołuje Prezes Rady Ministrów i która działa od 10 lat. Przepisy art. 40 kkw wraz z przepisami rozporządzenia wykonawczego pozwalają na wykonywanie wszystkich tych zadań, które omawiana ustawa chciałaby przypisać Radzie Polityki Penitencjarnej. Nie ma więc żadnych

przeszkód by Minister powołał w ramach Rady Głównej komisję złożoną z ekspertów i stanowiącą ciało doradcze, bez tworzenia nowych przepisów.

4. W art. 8 ust. 2 należy dodać postanowienie, „że ośrodki szkolenia i doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 8 ust.1 mogą być wykorzystane w okresach przerw dla organizowania wczasów funkcjonariuszy”.

5. W art. 8 należałoby dodać jeszcze kolejne ustępy:

„5. Jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 1 pkt 4, z wyjątkiem Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, mogą być prowadzone w postaci instytucji gospodarki budżetowej, o której mowa w art. 9 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

6. Organem założycielskim instytucji gospodarki budżetowej jest Minister Sprawiedliwości, który może upoważnić Dyrektora Generalnego, w szczególności do:

- nadania statutu (i zmian) instytucji gospodarki budżetowej,
- dokonywania zmian przychodów i kosztów w planie finansowym w czasie roku budżetowego,
- powoływania i odwoływania dyrektora instytucji gospodarki budżetowej.

7. Instytucje gospodarki budżetowej mogą otrzymywać dotacje z budżetu na realizację zadań publicznych związanych m.in. z organizowaniem zadań: penitencjarnych, obronnych jak też szkoleń z działalnością socjalną funkcjonariuszy”.

Propozycje te są ważne dla pobudzenia działalności gospodarczej Więziennictwa i wykorzystania siły roboczej skazanych.

6. W art. 11 ust. 2 należy dodać, „że w realizacji swych zadań Dyrektor Generalny podejmuje również decyzje (np. personalne) i wydaje rozkazy”.

7. W art. 20 określającym okoliczności i warunki użycia broni palnej proponuję utrzymanie ograniczenia zawartego w art. 20 pkt 7 i 8 obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej, ponieważ unormowania te pozwalają na zachowanie uzasadnionej proporcji między stopniem zagrożenia ze strony skazanego, a użytym środkiem przeciwdziałającym temu zagrożeniu.

8. Czy unormowania przewidziane w art. 39 ust. 2–4 omawianej ustawy nie powinny być raczej uregulowane w rozporządzeniu określonym w ust. 5 tego artykułu?

9. W art. 45 ust. 3 na końcu należy dodać „ i pracowników więziennictwa”, którzy również podlegać winni szkoleniom.

10. W związku ze zmianą w art. 8 polegającej na dodaniu ust. 5, proponuję w art. 70 ust. 1 po wyrazach „jednostce organizacyjnej” dodanie następujących wyrazów: „lub do instytucji gospodarki budżetowej, o której mowa w art. 8 ust. 5”.

11. W związku z obserwowaną w Europie oraz w Polsce tendencją do przedłużania okresów pracy należy postawić pytanie – czy słuszne jest ustalenie czasu pracy pozwalającego na zwolnienie funkcjonariusza po 30 latach? Przecież jeśli funkcjonariusz podejmie pracę zaraz po maturze, będzie on miał wtedy 49 lat, po szkole licencjackiej - 52 lata, a po studiach 54 lata. Oczywiście chodzi o osoby sprawne pod względem fizycznym i psychicznym.

12. Należy rozważyć skreślenie art. 183 dotyczącego zwrotu kosztów dojazdu. Nie przewiduje tego dotychczasowa ustawa o Służbie Więziennej z uwagi na dodatkowe obciążenie budżetu. W razie konieczności możliwe jest delegowanie funkcjonariusza. Ponadto funkcjonariusz mieszkający poza miejscem pełnienia służby nie jest w pełni dyspozycyjny.

13. Wśród okoliczności stanowiących naruszenie dyscypliny służbowej, w art. 230 ust. 3 omawianej ustawy należałoby jeszcze wymienić:

– powtarzające się niehumanitarne traktowanie lub uwłaczające godności skazanych.

Do rozważenia byłoby też ustalenie następstw zachowania się nielicującego z godnością funkcjonariusza poza służbą (np. pijaństwo, wywoływanie awantur).

14. W art. 232 wśród wymienionych kar dyscyplinarnych należy również przewidzieć sankcje lżejszej wagi tj. upomnienie, naganę (traktowaną jako ostrzeżenie), następnie – naganę z wpisaniem do akt oraz dalsze przewidziane w tym artykule kary.

15. W rozdziale 21 - odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy - proponuję, aby przy rezygnacji z sądu dyscyplinarnego powołać jednak organ np. w postaci komisji dyscyplinarnej, który zespołowo rozpatrywałby sprawy dyscyplinarne, ponieważ rzecznik dyscyplinarny pełni funkcje quasi oskarżycielskie, a przełożony obwinionego z reguły nie będzie miał nastawienia obiektywnego, kierując się wyłącznie interesem służby, co jest zresztą w pełni zrozumiałe.

W 2008 roku dyscyplinarnie odpowiadało jedynie 182 funkcjonariuszy. Ponieważ w Służbie Więziennej aktualnie pracuje pewna liczba funkcjonariuszy z wykształceniem prawniczym, można by postanowić, aby w tej komisji dyscyplinarnej (np. trzyosobowej), jeden z członków miał wykształcenie prawnicze.

Natomiast dla uproszczenia całej procedury dyscyplinarnej można by jeszcze wprowadzić zasadę, że jeżeli obwiniony funkcjonariusz zgodzi się z ostatecznym wnioskiem rzecznika dyscyplinarnego, to jego decyzję komisja może zatwierdzić bez rozpatrywania sprawy.

16. Proponuję też, aby w art. 29 pkt 3 omawianej ustawy, jak i pozostałych jej przepisach używać określenia „przestępstwo” bez dodawania wyrazów „lub przestępstwo skarbowe”. Kodeks karny skarbowy przyjmuje przecież większość unormowań części ogólnej kodeksu karnego, a przestępstwa w nim wymienione różnią się od czynów określonych w części szczególnej, podobnie jak dziesiątki innych czynów, wymienionych w ustawach szczególnych np. w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii czy w ustawie – Prawo budowlane.

