



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 stycznia 2021 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej, ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

(druk nr 296)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wprowadzenie zmian w tekstach trzech ustaw. Zmiany te polegają na:

- 1) określeniu maksymalnego limitu wydatków Służby Więziennej na lata 2022–2031, przeznaczonych na wypłatę ryczałtu za dojazd do miejsca pełnienia służby. Ryczałt przysługuje funkcjonariuszowi Służby Więziennej, który mieszka poza miejscowością pełnienia służby. Nowe, projektowane limity zostały określone w korelacji do kwoty limitu na rok 2021, w drodze waloryzacji, zgodnie z wytycznymi Ministra Finansów (w ustawie o Służbie Więziennej);
- 2) wprowadzeniu możliwości kierowania funkcjonariuszy Służby Więziennej, w drodze decyzji wojewody albo ministra właściwego do spraw zdrowia, do pracy przy zwalczaniu epidemii, po uzyskaniu pozytywnej opinii Dyrektora Generalnego Służby Więziennej (w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi);
- 3) wprowadzeniu pięciu nowych przepisów do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, które:
 - w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID–19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, wprowadzają

upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do upoważnienia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do uregulowania w drodze zarządzenia: celów, struktury organizacyjnej i zadań podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności,

- stanowią, że wydanie przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej takiego zarządzenia zawiesza statut podmiotu leczniczego,
- w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19, ograniczają konieczność wykonywania badań kontrolnych osoby pozbawionej wolności przed jej zwolnieniem z zakładu karnego albo przed przetransportowaniem, do tych wypadków, gdy według oceny personelu medycznego stan zdrowia osoby pozbawionej wolności tego wymaga lub osoba taka zgłasza dolegliwości zdrowotne,
- w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19, lekarz podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności może udzielać porad oraz zlecać badania nie mając bezpośredniego kontaktu z pacjentem,
- w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID–19, jednorazowe dawki leków mogą być przekazane osadzonemu za pośrednictwem pracownika albo funkcjonariusza Służby Więziennej, również wtedy, gdy są przygotowane przez personel medyczny zatrudniony w podmiotach zapewniających całodobową opiekę pielęgniarską.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem przepisu art. 1 pkt 1 (dotyczącego maksymalnego limitu wydatków Służby Więziennej na lata 2022–2031), który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 801, z dnia 27 listopada 2020 r.). Projekt został skierowany do pierwszego czytania w sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Pierwsze czytanie odbyło się w dniu 8 grudnia 2020 r. W tym samym dniu Komisja przyjęła sprawozdanie (druk sejmowy nr 819), wraz z dwiema istotnymi poprawkami, wykraczającymi poza materię przedłożenia, polegającymi na dodaniu nowych art. 2 i 3.

Drugie czytanie projektu ustawy miało miejsce w trakcie 23. posiedzenia Sejmu, w dniu 15 grudnia 2020 r. Zgłoszone zostały cztery poprawki.

Poprawki nr 1 i 4 precyzowały brzmienie ustawy zmienianej w art. 1 poprzez dodanie pkt 1 zmieniającego przepis art. 195a ustawy o Służbie Więziennej oraz wskazały dzień jego wejścia w życie (nowe *vacatio legis* dla art. 1 pkt 1).

Poprawki 2 i 3 zmierzały do usunięcia z ustawy art. 2 i 3 – dodanych przez Komisję w pierwszym czytaniu.

Komisja w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 819–A), przygotowanym w dniu 15 grudnia 2020 r. rekomendowała Sejmowi przyjęcie poprawek 1 i 4.

W dniu 16 grudnia 2020 r. Sejm przystąpił do trzeciego czytania. Ustawa została uchwalona po przyjęciu rekomendowanych poprawek nr 1 i 4.

III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek

1) W przepisie art. 1 pkt 1 nowelizującym art. 195a ustawy o Służbie Więziennej należy dokonać doprecyzowania odesłania do „ust. 1”. Wskazane wyrazy „ust. 1” w treści art. 195a pojawiają się dwukrotnie, przy czym właściwym będzie zmiana odesłania do „art. 272a ust. 1” a nie wyłącznie „ust. 1”.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) w art. 195a w ust. 6 wyrazy „art. 272a ust. 1” zastępuje się wyrazami „art. 272a ust. 1a”;

2) W dodanym w trakcie pierwszego czytania w Sejmie art. 2 znowelizowane zostały przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Przepisy o wprowadzeniu możliwości kierowania funkcjonariuszy Służby Więziennej do pracy przy zwalczaniu epidemii zostały ujęte w treści art. 47 zmienianej ustawy i polegają na dodaniu nowego pkt 5 w ust. 4b.

Tymczasem ta sama ustawa i te same jednostki redakcyjne zostały zmienione ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia w okresie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii kadr medycznych. Ustawa ta

została opublikowana w Dzienniku Ustaw za 2020 r. pod poz. 2401 i weszła w życie z dniem 30 grudnia 2020 r.

W art. 6 tej ustawy dokonano nowelizacji ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W art. 47 w ust. 4b dodane zostały pkt 5–7, w których wprowadzono możliwość kierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

Ustawy regulujące status prawny tych żołnierzy i funkcjonariuszy zostały przywołane w nowym brzmieniu ust. 10c.

W tym stanie rzeczy, konieczne byłoby wprowadzenie nowego brzmienia całego art. 2, zarówno pkt 1 jak i pkt 2 obecnie procedowanej ustawy. W przeciwnym wypadku procedowana obecnie ustawa zastąpi przepisy wprowadzone ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. usuwając uregulowania dotyczące żołnierzy zawodowych w pkt 5 oraz te dotyczące żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy SKW i SWW określone w ust. 10c.

3) W art. 3 ustawy, dokonano nowelizacji ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, 2112, 2113, 2123 i 2157).

Po art. 14e dodano nowy art. 14ea, który w ust. 1 zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości, który jako podmiot tworzący podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, będzie mógł upoważnić Dyrektora Generalnego Służby Więziennej do określania, w drodze zarządzenia, czasowych celów, struktury organizacyjnej i zadań podmiotu leczniczego dla osób pozbawionych wolności.

Wydając zarządzenie Dyrektor Generalny Służby Więziennej powinien określić zadania podmiotów leczniczych w taki sposób aby zapewnić osobom pozbawionym wolności dostęp do opieki medycznej.

Jak wynika z brzmienia przepisu Dyrektor Generalny Służby Więziennej będzie mógł w drodze zarządzenia regulować sytuację prawną osób osadzonych związaną z ich dostępem do opieki medycznej.

Upoważnienie do wydania zarządzenia ma charakter upoważnienia kaskadowego. Polega bowiem na tym, że upoważnia Ministra do upoważnienia Dyrektora Generalnego do wydania zarządzenia. Co istotne przepis nie określa w jakiej formie nastąpi takie upoważnienie które wyda Minister, czy w formie zarządzenia czy rozporządzenia.

Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Ewentualne zarządzenie Ministra będzie miało swe źródło w ustawie, ale zarządzenie Dyrektora Generalnego będzie miało źródło w zarządzeniu Ministra, nie w ustawie.

Upoważnienie wydaje się wykraczać poza zakres uprawnień Dyrektora Generalnego oraz regulować materię, która winna być regulowana w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Kompetencje Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, ujęte w art. 11 ust. 1 obejmują szereg zadań, które może on wykonywać wobec podległych mu służb, ale nie wobec osób osadzonych. Sytuację tych osób określa Kodeks karny wykonawczy (w art. 115), a w zakresie dostępu do opieki medycznej obowiązują w szczególności przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 115 § 9, który nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek określenia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia) szczegółowych warunków, zakresu i trybu udzielania świadczeń zdrowotnych przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności, mając na uwadze konieczność zapewnienia osobom pozbawionym wolności świadczeń opieki zdrowotnej *(także przez inne podmioty wykonujące działalność leczniczą, jeżeli udzielenie takich świadczeń przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności nie jest możliwe, w szczególności z powodu braku wyposażenia zakładów karnych i aresztów śledczych w specjalistyczny sprzęt medyczny.)*

Obecne upoważnienie ustawowe dla Dyrektora Generalnego wydaje się nakładać w zakresie regulowanej materii z upoważnieniem zawartym w art. 115 § 9 Kodeksu karnego wykonawczego, zezwalając na regulowanie zarządzeniem, kwestii regulowanych w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 „w ramach realizacji swoich zadań Dyrektor Generalny może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne”. Zarządzenie może obowiązywać jedynie jednostki podległe podmiotowi wydającemu.

Kolejną, godną podniesienia kwestią jest czas wydania zarządzenia i czas jego obowiązywania.

Ustawa stanowi, że upoważnienie Dyrektora Generalnego może nastąpić w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID–19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu. Oznaczać to może, że zarządzenie zostanie wydane i zacznie obowiązywać już po odwołaniu stanu epidemii, co pozostaje w sprzeczności z celem nowelizowanej w art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID–19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Należy pamiętać, że nowelizowana w art. 3 ustawa, nie ma charakteru ustawy epizodycznej, a zatem wydane na podstawie jej przepisów akty wykonawcze będą mogły obowiązywać na stałe, już bez związku ze stanem epidemicznym lub stanem epidemii.

Beata Mandylis

Główny legislator