

Szanowna Pani Marszałek! W odpowiedzi na interpelację pana posła Waldemara Sługockiego z dnia 28 sierpnia 2012 r. (znak: BPWS.I.003.233.2012) przesłaną przy piśmie z dnia 31 października 2012 r., znak: SPS-023-10756/12, dotyczącą obecnej sytuacji oraz proponowanych zmian w funkcjonowaniu Służby Więziennej, uprzejmie przedkładam następujące stanowisko.

Odnosząc się do poruszonych zagadnień dotyczących funkcjonowania Służby Więziennej, w porządku określonym w interpelacji, uprzejmie informuję, że projekt wprowadzenia opłat za korzystanie z odbiornika telewizyjnego w jednostkach penitencjarnych, na wzór opłat pobieranych od pacjentów szpitali, jest trudny do wprowadzenia. Należy bowiem zauważyć, że osoby osadzone w zakładach karnych i aresztach śledczych odbywają czasami długoletnie kary pozbawienia wolności w wieloosobowych celach mieszkalnych, gdzie jedną z nielicznych dla nich form kontaktu ze światem zewnętrznym jest telewizja. W znacznej części osadzeni nie posiadają środków finansowych, co przy wprowadzeniu opłat za korzystanie z odbiorników telewizyjnych mogłoby stanowić zagrożenie dla atmosfery w zakładach karnych czy aresztach śledczych. Jednostki penitencjarne dla osadzonych stanowią miejsce zakwaterowania na długi czas, nie tylko na czas leczenia. Osadzeni korzystają ze swoich odbiorników telewizyjnych (dozwolony jest jeden odbiornik telewizyjny w celi), za które obowiązani są opłacać, jak każdy obywatel, abonament telewizyjny na mocy ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.).

Opłaty za korzystanie z odbiornika telewizyjnego mogłyby niewątpliwie z jednej strony zmniejszyć koszty energii elektrycznej, ale z drugiej strony jednocześnie wymagałyby zwiększenia wydatków inwestycyjnych na wyposażenie cel w dodatkowy sprzęt, pozwalający na opomiarowanie odbiorników telewizyjnych oraz zwiększałyby koszty administracyjne w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z

przestrzeganiem nowych zasad odbioru telewizji (obsługa techniczna, finansowa).

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego zasad finansowania świadczeń zdrowotnych zauważyć należy, iż w 2010 r. podjęto działania skierowane na opracowanie zmian systemowych w więziennej służbie zdrowia, obejmujących między innymi ocenę bieżącej sytuacji w zakładach opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności w aspekcie możliwości realizacji poszczególnych świadczeń medycznych, a także określenia potrzeb w tym zakresie. Powołany został zespół do opracowania zmian systemowych dotyczących funkcjonowania więziennej służby zdrowia. Zadaniem zespołu było m.in. opracowanie projektu „koszyka” świadczeń gwarantowanych dla osób pozbawionych wolności. Analiza zakresów, zasad i trybów udzielania świadczeń zdrowotnych, a w szczególności uregulowań prawnych, pozwoliła na sformułowanie końcowego wniosku o braku możliwości wyodrębnienia „koszyka” świadczeń zdrowotnych dla osób pozbawionych wolności. Podstawą udzielania świadczeń medycznych osobom pozbawionym wolności jest Kodeks karny wykonawczy (art. 102 i 115 K.k.w.). Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące opieki zdrowotnej nie zawierają ograniczeń ani ilościowych, ani jakościowych w zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych osobom pozbawionym wolności. W praktyce oznacza to, że osadzeni mają w istocie dostęp do świadczeń oferowanych wszystkim obywatelom. Nie istnieje również „koszyk negatywny”, tzn. lista świadczeń niedostępnych dla osób pozbawionych wolności.

W zakresie tematyki obciążenia i egzekwowania od osadzonych kosztów związanych z wytoczonymi procesami skargowymi, uznanymi przez właściwe organy za bezzasadne, należy wskazać, że propozycja nie może być uwzględniona, albowiem jest ona sprzeczna z obowiązującym stanem prawnym i to zarówno prawem międzynarodowym, jak i porządkiem krajowym Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z zaleceniem Rec (2006) 2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie europejskich reguł więziennych (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952. posiedzeniu delegatów) rządy państw członkowskich powinny kierować się w swej legislacji, politykach i praktyce regułami zawartymi w aneksie do tego zalecenia, które zastąpiły rekomendację nr R(87)3 Komitetu Ministrów w sprawie europejskich reguł więziennych. Przedmiotowe zalecenia w części zatytułowanej: wnioski i skargi wskazują, że więźniowie indywidualnie lub jako grupa otrzymują szerokie możliwości składania wniosków i skarg do dyrektora zakładu lub jakiegokolwiek innej kompetentnej władzy, a także więźniowie nie są karani za złożenie wniosku lub skargi.

Natomiast na gruncie krajowych regulacji przypomnieć trzeba, że prawo do wnoszenia skarg jest prawem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami z zakresu administracji publicznej. Z tych względów karanie czy szykanowanie osadzonych za składanie skarg powinno być zakazane i piętnowane, co wielokrotnie podkreślał rzecznik praw obywatelskich.

Należy wskazać, że osadzony nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi, wniosku lub prośby. Podobny przepis, którego podmiotem jest każdy skarżący oraz składający wnioski i petycje, został zawarty w art. 225 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

Natomiast w odniesieniu do przedstawionej w interpelacji opinii o możliwości przejęcia przez pion kontroli Centralnego Zarządu Służby Więziennej funkcji kontrolnej sprawowanej przez okręgowe inspektoraty należy

stwierdzić, iż biorąc pod uwagę ilość przedsięwzięć kontrolnych realizowanych przez te podmioty w skali kraju, w chwili obecnej byłoby to niemożliwe pod względem organizacyjnym. Wynika to po pierwsze: z liczby jednostek penitencjarnych funkcjonujących w strukturze Służby Więziennej, jak i szerokiego profilu realizowanych w nich zadań. Po drugie: należy pamiętać, iż kontrole mają charakter planowy, ale także i doraźny, związany z bieżącymi wydarzeniami. Kontrole doraźne z definicji są trudne do przewidzenia i stwarzają z poziomu Centralnego Zarządu Służby Więziennej dodatkowe trudności organizacyjne. Dodatkowym czynnikiem, który trzeba brać pod uwagę, jest potrzeba sprostania standardom kontroli w administracji rządowej. W konsekwencji przejęcie przez Centralny Zarząd Służby Więziennej dotychczasowej funkcji kontrolnej okręgowych inspektoratów w dłuższym terminie stwarzałoby zagrożenie negatywnego wpływu na jakość nadzoru sprawowanego nad aresztami śledczymi i zakładami karnymi.

Zauważyć następnie należy, iż aktualnie brak jest rozwiązań, które zaspakajałyby wewnętrzne potrzeby więziennictwa poprzez działający sektor produkcyjno-rolny i usługowy zatrudniający osadzonych. Jednocześnie należy wskazać, że w ramach działalności prowadzonej przez więziennictwo w formie przywieziennych zakładów pracy, na które składają się także przywiezienne przedsiębiorstwa państwowe oraz instytucje gospodarki budżetowej, wg danych na dzień 31 października 2012 r. zatrudnionych jest łącznie 1789 osadzonych.

Odnosząc się do podnoszonych w interpelacji zagadnień dotyczących struktury etatowej i organizacji jednostek organizacyjnych, zasadności dalszego istnienia okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, zbyt dużej liczby zatrudnionych na etatach mundurowych i tzw. ucywilnienia służby czy modernizacji Służby Więziennej, poczynić należy następujące uwagi.

Służba Więzienna stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację apolityczną podległą ministrowi sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną. Realizuje na zasadach określonych w Kodeksie karnym

wykonawczy, zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania. Charakter służby i struktura wynika zarówno z uregulowań ustawowych (w tym ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej), jak też konieczności zapewnienia bezpieczeństwa jednostek penitencjarnych.

Struktura stanowisk służbowych i ich nazewnictwo w poszczególnych pionach służbowych ma swoje umocowanie w tradycji i historii więziennictwa oraz jest wynikiem kilkudziesięciu lat reform systemu płac funkcjonariuszy, reorganizacji struktur więziennictwa, potrzeb wynikających ze specyfiki zadań realizowanych przez Służbę Więzienną. Jest również efektem kompromisu wypracowanego w drodze długotrwałych negocjacji z Niezależnym Związkiem Zawodowym Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa. Struktura aresztów śledczych i zakładów karnych przewiduje, w dużym uproszczeniu, piony służbowe o charakterze penitencjarno-ochronnym i administracyjnym. Te pierwsze prowadzą działalność w zakresie: oddziaływania wychowawczego, nauczania i szkolenia, pomocy duszpasterskiej, zatrudnienia, ochrony, zapewnienia stosownych warunków bytowych i pomocy socjalnej, opieki medycznej i sanitarnej. Zatrudnieni w nich funkcjonariusze i pracownicy cywilni wykonują obowiązki w stałym i bezpośrednim kontakcie z osobami pozbawionymi wolności, pełniąc służbę w oddziałach i działach: penitencjarnym, ochronnym, służby zdrowia, kwatermistrzowskim i to bez względu na zajmowane stanowisko służbowe. Pozostałe piony służbowe realizują zadania o charakterze administracyjnym: służba organizacyjno-prawna, ewidencyjna, kwatermistrzowska, finansowa i kadrowa. Jednocześnie zaznaczyć należy, że cały personel Służby Więziennej ma bezpośredni bądź pośredni wpływ na stan bezpieczeństwa i uczestniczy w realizacji zadań wychowawczych i ochronnych.

Potrzeby etatowe jednostek organizacyjnych Służby Więziennej naliczane są zgodnie z potrzebami wynikającymi z normalnego, niezakłóconego toku

służby w tych jednostkach. W sytuacji kryzysowej, gdy koniecznym staje się zwiększenie obsady etatowej, w wyniku zdarzeń mających miejsce w jednostce (wypadki nadzwyczajne i inne), funkcjonariusze pełniący służbę w innych działach stanowią naturalne wzmocnienie tej służby, bez względu na porę dnia i nocy (np. w przypadku wystąpienia zbiorowego osadzonych w jednostce zarządzany jest alarm i wszyscy funkcjonariusze muszą się natychmiast stawić na służbie). W tej sytuacji egzekwowanie świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych lub pozostawanie w dyspozycji pracowników cywilnych, w świetle przepisów np. Kodeksu pracy, jest w przypadku przekroczenia limitu czasu pracy niemożliwe.

Współczesne więziennictwo to złożona organizacja, wykonująca wiele funkcji nie tylko o charakterze ochronnym, w której niezbędne jest zatrudnienie licznych specjalistów (pedagogów, psychologów, lekarzy, informatyków, etc.). Obecnie występują trudności z pozyskaniem i utrzymaniem funkcjonariuszy, będących specjalistami o odpowiednich kwalifikacjach ogólnych, ponieważ stawki wynagrodzenia oferowane przez więziennictwo – w zestawieniu z charakterem pracy – nie są konkurencyjne.

Kwestionując zasadność istnienia stanowisk mundurowych w pozostałych, nie ściśle ochronnych pionach służbowych, nie należy pomijać okoliczności, że nie można służby mundurowej traktować jedynie w kategorii przywilejów, z zupełnym pominięciem szczególnych obowiązków i obostrzeń, jakie wiążą się ze statusem funkcjonariusza. Praca w tak specyficznym miejscu, jakim jest więzienie, wymaga od wszystkich w nim zatrudnionych odpowiednich predyspozycji psychofizycznych, odporności na stres, a nawet w pewnych okolicznościach działania w warunkach zagrożenia życia lub zdrowia. Funkcjonariusze muszą legitymować się odpowiednimi predyspozycjami psychofizycznymi, umiejętnością działania w warunkach dużego stresu lub narażenia życia. Tymi przymiotami muszą charakteryzować się także osoby ze wszystkich pionów służb mających bezpośredni kontakt z osadzonymi lub w

stosunku do których taki kontakt jest przewidziany, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę realizację procedur bezpieczeństwa jednostki w sytuacjach powstania wypadków nadzwyczajnych, zwłaszcza zbiorowych wystąpień. Każdy funkcjonariusz jest przeszkolony w zakresie posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego i bronią służbową. Kandydaci na funkcjonariuszy przechodzą skomplikowane badania i podlegają orzecznictwu komisji lekarskich podległych MSW, które oceniają zdolność fizyczną i psychiczną, natomiast ocenę kandydatów na pracowników cywilnych dokonują jednostki medycyny pracy.

Jednocześnie należy zastrzec, iż nie należy traktować powyższego stanowiska jako zupełnego zamknięcia się na przeciw już funkcjonujący i postępujący proces zatrudniania na niektórych stanowiskach pracowników cywilnych. Sprawa ta jest jednak znacznie bardziej skomplikowana, aniżeli została podniesiona w interpelacji, a sam proces ucywilnienia powinien następować w sposób ewolucyjny, nie zaś metodą radykalnych posunięć, których skutki trudne będą do przewidzenia. W Służbie Więziennej przewiduje się stopniowe ewolucyjne zastąpienie funkcjonariuszy realizujących zadania o charakterze ściśle administracyjnym przez pracowników cywilnych. Cały proces ucywilnienia służby mógłby dotyczyć około 5000 etatów z następujących działów: organizacyjno-prawnego, kadr, ewidencji, finansów, kwatermistrzowskiego, inwestycji, łączności i informatyki oraz ze stanowisk samodzielnych. Proces ten musi mieć jednak charakter przemyślany i nie może spowodować zakłóceń w funkcjonowaniu jednostek.

Zaznaczyć też należy, iż z punktu widzenia obowiązujących przepisów, niemożliwe jest dokonanie zamiany, tj. przekształcenia etatu funkcjonariusza na etat cywilny. Środki uzyskane ze zwolnienia funkcjonariusza mogą być wykorzystane wyłącznie na zatrudnienie innego funkcjonariusza. Zmiana statusu zatrudnionego funkcjonariusza na status pracownika może się dokonać tylko po skutecznym zwolnieniu tego funkcjonariusza ze służby bądź

przesunięciu tego funkcjonariusza wraz z etatem do pionu służbowego realizującego zadania np. ściśle ochronne. Likwidacja stanowisk funkcjonariuszy może zaś generować dodatkowe znaczne koszty związane głównie z koniecznością wypłaty stosownych świadczeń funkcjonariuszom zwalnianym ze służby.

Przejście na etaty cywilne wiązać się musi także ze znacznym wzrostem płac, w wymiarze przewyższającym przeciętne uposażenie funkcjonariusza.

Należy podkreślić, że koszt utrzymania jednego etatu pracownika cywilnego w paragrafach płacowych i okołopłacowych jest wyższy od kosztu etatu funkcjonariusza.

Tabela 1. Średnia płaca pracownika cywilnego i funkcjonariusza

| Średnia płaca pracownika cywilnego w 2011 r. | Brutto w zł. | Składki ZUS | Razem |
|--|--------------|-------------|---------|
| a) z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym | ok. 3627 | 712 zł | 4439 zł |
| b) bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego | 3368 | 662 zł | 4030 zł |
| Średnia płaca funkcjonariusza w 2011 r. | Brutto | Składki ZUS | Razem |
| a) z nagrodą roczną | 4026 | 0 | 4026 zł |
| b) bez nagrody rocznej | 3713 | 0 | 3713 zł |

W przypadku podjęcia też próby radykalnego ograniczenia mundurowego charakteru służby należy liczyć się z wystąpieniem pewnych zagrożeń, między innymi:

— rozluźnieniem stosunku służbowego, zmniejszeniem zaangażowania w wykonywanie zadań służbowych oraz osłabieniem więzi łączącej dotychczas funkcjonariuszy z pracodawcą i z państwem,

— odpływem ze służby ludzi o najwyższych kwalifikacjach,

— zwiększonymi trudnościami z rekrutacją do pracy w więziennictwie,

— wzrostem rotacji kadry,

— pojawieniem się na szerszą skalę konfliktów wewnątrz organizacji (pomiędzy poszczególnymi grupami pracowników i pomiędzy pracownikami a pracodawcą).

W obecnym stanie prawnym, finansowym i etatowym Służby Więziennej nie ma możliwości przeprowadzenia głębokich strukturalnych zmian w systemie wynagradzania funkcjonariuszy i pracowników więziennictwa bez konieczności uruchomienia znacznych i dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa. Konieczne byłoby również przeprowadzenie szeregu zmian w obowiązujących aktach prawnych, zwłaszcza w przypadku realizacji koncepcji kompleksowego uregulowania sytuacji pracowników cywilnych.

Można podzielić pogląd, iż niektóre rodzaje prac, aktualnie wykonywanych przez funkcjonariuszy, mogłyby być wykonywane przez osoby zatrudnione na etatach cywilnych. Proces ten powinien być jednak starannie przemyślany, kontrolowany oraz ograniczony do stanowisk pomocniczych i ewentualnie niektórych stanowisk administracyjnych. Tempo tego procesu zależy może jedynie od ilości przyznawanych Służbie Więziennej etatów cywilnych i zabezpieczenia środków finansowych na ten cel.

Podkreślić także należy, że w celu modernizacji Służby Więziennej realizowany jest aktualnie: „Program racjonalizacji zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej”. W zakresie polityki kadrowej zakres zmian został określony mianem: standaryzacji stanowisk służbowych, polegającą na właściwym zabezpieczeniu realizacji zadań służbowych, gdzie za priorytet uznano wzmocnienie oddziaływań wobec osadzonych w warunkach izolacji więziennej. Przyjmując, że więziennictwo w najbliższym okresie czasu nie będzie zasilane dodatkowymi etatami funkcjonariuszy, uznano, że należy dokonać takich zmian, aby w możliwie najkrótszym czasie poprawić efektywność tych działań. W oparciu o powyższe założenia ustalono, że w pierwszej kolejności należy wzmocnić pion służby penitencjarnej. W tym celu podjęto następujące działania:

1) pismem z dnia 25 listopada 2011 r. dyrektor generalny Służby Więziennej polecił z dniem 1 stycznia 2012 r. zawiesić przyjęcia na stanowiska oficerskie, co ponadto powinno ograniczyć liczbę stanowisk oficerskich w Służbie Więziennej;

2) w związku z powyższym dyrektor generalny Służby Więziennej pismem z dnia 12 stycznia 2012 r. zobowiązał wszystkich dyrektorów okręgowych Służby Więziennej do przedstawienia podjętych działań w celu osiągnięcia parametrów odpowiedniej liczebności grup osadzonych przypadających na jednego wychowawcę i psychologa. W warunkach zakładu karnego parametr ten oscylowałby wokół liczby 40 osadzonych, natomiast w areszcie śledczym powinien osiągnąć wartość 60 osadzonych na jednego wychowawcę. W przypadku jednego psychologa grupa osadzonych, która znajdowałaby się pod jego opieką, nie może przekraczać liczby 200 osadzonych.

Ponadto w celu redukcji ilości stanowisk chorążych oraz oficerskich w komórkach zajmujących się obsługą administracyjną, co nie zawsze odpowiada faktycznie wykonywanym przez funkcjonariuszy na tych stanowiskach obowiązkom i potrzebom służby, dyrektor generalny Służby Więziennej polecił stopniowe wprowadzenie modelu stanowisk w strukturze jednostek, gdzie 20% to stanowiska oficerskie, 20% stanowiska chorążackie i 60% stanowiska podoficerskie. W związku z powyższym w każdym przypadku odejścia funkcjonariusza ze stanowiska oficerskiego lub chorążego kierownicy jednostek są zobowiązani zamieniać etaty przez nich zajmowane na stanowiska podoficerskie.

Według stanu na dzień 30 września 2012 r. w OISW zatrudniano 368 funkcjonariuszy oraz 166 pracowników cywilnych na 124,9 etatach, co razem stanowi 493 etaty (534 osoby). Dostrzec jednak należy, iż w skład struktury OISW wchodzi medycyna pracy z liczbą 67,9 etatu (60,9 pracowników cywilnych i 7 funkcjonariuszy) oraz etaty związane z realizacją programu unijnego „Kapitał ludzki”. W stosunku do całości zatrudnienia OISW generują

1,67% zatrudnienia. Zawarte zatem w interpelacji stwierdzenie, że w strukturze Służby Więziennej funkcjonuje 15 OISW, w których zatrudnionych jest łącznie około tysiąca osób wydaje się być przesadzone.

Jednak pomimo powyższych uwag w celu przeprowadzenia analizy funkcjonowania okręgowych inspektoratów Służby Więziennej decyzją z dnia 20 lipca 2012 r. dyrektor generalny Służby Więziennej powołał w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej zespół. Zadaniem zespołu jest określenie mapy procesów realizowanych w oparciu o obowiązujące regulacje prawne, tj. art. 12 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej oraz zarządzenie ministra sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. Nr 8, poz. 116, z późn. zm.), a w szczególności:

1) określenie procesów głównych i wspierających, realizowanych przez okręgowe inspektoraty;

2) ustalenie na podstawie procesów efektywnościowych optymalnej etatyzacji okręgowych inspektoratów;

3) wyszczególnienie, które zadania wspierające mogą być realizowane w kooperacji z zakładami karnymi i aresztami śledczymi lub innymi jednostkami organizacyjnymi SW;

4) dokonanie przeglądu stanu etatowego i kadrowego w poszczególnych okręgowych inspektoratach.

Aktualnie prace tego zespołu nie zostały jeszcze ukończone.

W obecnej i planowanej strategii zarządzania więziennictwem na uwagę zasługuje również podjęta przez ministra sprawiedliwości decyzja o powołaniu w dniu 25 października 2012 r. zespołu do oceny funkcjonowania probacji i więziennictwa, w skład którego wchodzi przedstawiciele władz, sądownictwa, środowiska naukowego i Centralnego Zarządu Służby Więziennej.

Z wyrazami szacunku