

z dnia 02 lutego 2006

Uwagi dotyczące spraw bieżących i problemów reformy więziennictwa.

**Pan
Zbigniew ZIOBRO
Minister Sprawiedliwości
Warszawa**

Uprzejmie przedkładałam pisemne rozwinięcie niektórych tematów poruszanych w trakcie spotkania w dniu 25 stycznia 2006r. Jednocześnie ponownie potwierdzamy naszą otwartość i gotowość uczestniczenia w pracach koncepcyjnych i opiniotwórczych, prowadzonych w ramach podzespołów ds. reformy więziennictwa.

1. Restrukturyzacja Służby Więziennej.

- w opinii NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa obecna struktura organizacyjna Służby Więziennej wzbudza krytykę szeroko rozumianej kadry funkcjonariuszy. Wypracowany model funkcjonowania oraz współzależności pomiędzy CZSW, OISW, a jednostkami podstawowymi, nie odpowiada rzeczywistemu podziałowi obowiązków i odpowiedzialności, a także różni się z powszechnymi oczekiwaniami.
- trudno, w dniu dzisiejszym, wyrokować: czy OISW są potrzebne, czy ich ilość jest wystarczająca, czy może zbyt duża? Tę kwestię należy traktować jako wtórną i uzależnić ją od rozstrzygnięcia dylematu dotyczącego formy dalszego funkcjonowania CZSW. Czy ma to być nadal twór w dzisiejszym kształcie, czy też przyjęta zostanie inna koncepcja? Dalsze funkcjonowanie dwóch struktur (o powielonej budowie organizacyjnej i zakresie kompetencji) jest mało produktywne.
- aktualnie istnieje 15 okręgowych inspektoratów (OISW), w których zatrudnionych jest po ok. 15-20 funkcjonariuszy. Jednakże z uwagi na szeroki wachlarz zagadnień, którymi się zajmują, na ich rzecz pracuje dodatkowo szereg funkcjonariuszy, będących formalnie na etatach jednostek podstawowych. Tę fikcję należy zlikwidować.
- powtarzany slogan o pełnej samodzielności dyrektorów jednostek podstawowych (AŚ/ZK), najczęściej sprowadza się do ich rzeczywistej samotności w rozwiązywaniu problemów. Przy czym, problemy z realizacją zadań w zakresie wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania należą do tych najprostszych. Natomiast możliwość podejmowania niezależnych decyzji dotyczących codziennego funkcjonowania jednostki jest minimalna, gdyż ustawa o Służbie Więziennej pełnię decyzyjnej „władzy”
- w sprawach etatowych i finansowych - pozostawia w rękach dyrektorów okręgowych. Ale odpowiedzialność za ich realizację nadal przypisana jest dyrektorom jednostek podstawowych.

2. Przeludnienie jednostek podstawowych.

- więziennictwo od kilku lat notuje stały wzrost ilości osadzonych. W związku z podjętymi przez Rząd RP decyzjami, zmierzającymi do zwiększenia wykrywalności i karalności za popełnione przestępstwa, czeka nas realna perspektywa znacznego wzrostu ilości osadzonych. Podejmowane działania adaptacyjne i inwestycyjne, choć znaczne, nie są w stanie zagwarantować wystarczającej ilości miejsc.
- wzrost liczby osadzonych, w przeludnionych celach, generuje powszechne niezadowolenie oraz negatywne napięcia i konflikty wśród nich. Zwiększa agresję

skierowaną bezpośrednio wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej, jako jedynych „dostępnych na wyciągnięcie ręki” przedstawicieli władzy państwowej. W tych warunkach skuteczne, i zgodne z kodeksowymi wymaganiami, realizowanie działań resocjalizacyjnych jest niemożliwe.

- należy dążyć do ustawowego urealnienia zadań resocjalizacyjnych. Ograniczyć do minimum ich zbiurokratyzowanie, w tym konieczność długofalowego i długoterminowego planowania takich działań, praktycznie wobec wszystkich kategorii osadzonych i przez cały okres ich pobytu w AŚ/ZK. Doraźnie można podjąć decyzję o czasowym zawieszeniu (lub ograniczeniu) tych działań.

3. Czas służby i nadgodziny.

- biorąc pod uwagę fakt, iż tegoroczne zadania inwestycyjne skupiają się głównie w obszarze istniejących już jednostek penitencjarnych, planowane pozyskanie 420 (a od jesieni dodatkowo 300) etatów funkcjonariuszy pozwala bez większego niepokoju oczekiwać realizacji tych zadań. To jednak stosunkowo niewielka liczba (łącznie 720 etatów), która może być przyczyną wyhamowania tendencji (trwającej od ponad roku) likwidacji olbrzymiego narostu wypracowanych wcześniej nadgodzin.

- dotychczasowe wieloletnie doświadczenie oraz możliwości finansowe Państwa dowodzą, iż liczba pozyskiwanych etatów jest niewspółmierna do realnych potrzeb więziennictwa. Dotyczy to nie tylko doraźnej kwestii stałego wzrostu populacji osadzonych i tworzenia nowych miejsc zakwaterowania, ale także skutecznego realizowania zadań bieżących. Sytuację radykalnie pogarsza fakt, iż prawie ¼ funkcjonariuszy to osoby nowoprzyjęte lub pozostające w okresie służby przygotowawczej. Tym funkcjonariuszom nie można jeszcze powierzać zasadniczych czynności służbowych.

- powyższa sytuacja powoduje, że tylko funkcjonariusze posiadający wystarczające przeszkolenie i doświadczenie mogą być zaangażowani do zajęć podstawowych. To oni, głównie w pionie ochronnym, wypracowują nadgodziny. Niewystarczająca obsada etatowa powoduje kumulowanie wszechobecnego stresu, fizycznego wyczerpania i zwiększonej podatności na choroby.

- należy stworzyć wystarczającą rezerwę funkcjonariuszy w pionie ochronnym, tak aby w sposób naturalny uzupełniali nieobecnych kolegów. Rezerwa ta pozwoli także na mniej problemowe prowadzenie szkoleń zawodowych, zajęć ochronno-obronnych, czy ćwiczeń symulacyjnych, które w realnych warunkach zagrożenia mogą być decydujące dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa, a nawet zachowania zdrowia i życia personelu więziennego.

- ponadto, należy wprowadzić prawne unormowania pozwalające na doraźną rekompensatę finansową za wypracowane nadgodziny, w szczególności w sytuacji gdy nie jest możliwa ich regulacja w postaci wolnego od służby. Przyzwolenie na wieloletnie gromadzenie tych nadgodzin, bez realnej perspektywy ich zrekompensowania, jest nie tylko działaniem niemoralnym wobec funkcjonariusza państwowego, ale także zgodą na ich psychofizyczną ekstremalną eksploatację.

- możliwość częściowej odpłatności za nadgodziny winna być uregulowana również z tego powodu, aby funkcjonariusz odchodzący na zaopatrzenie emerytalne lub rentę inwalidzką nie był pozbawiany części swojego wypracowanego wynagrodzenia. W niektórych przypadkach są to kwoty bardzo istotne dla jego budżetu. Aby to rozwiązać wystarczy wprowadzenie stosownego zapisu do ustawy o Służbie Więziennej.

- zgodnie z wymogami Konstytucji RP czas służby funkcjonariusza powinna określać norma ustawowa. Obecnie problem ten dotyka jedynie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 września 1997r. Natomiast w tymże Ministerstwie Sprawiedliwości – od września 2004 r. – spoczywa projekt **rozporządzenia w sprawie trybu ustalania i szczegółowych zasad rozkładu czasu służby funkcjonariuszy**, który

był efektem wielomiesięcznych uzgodnień i negocjacji pomiędzy kierownictwem służbowym a związkami zawodowymi. Projekt ten przeszedł także całą ścieżkę legislacyjną, w tym konsultacje międzyresortowe. Niestety nie doczekał się on podpisu poprzedniego Ministra Sprawiedliwości. Rozwiązania przyjęte w tym projekcie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom kadry funkcjonariuszy, także tej zarządzającej jednostkami.

- stworzenie poprawnych warunków pełnienia służby oraz zagwarantowanie prawidłowych zasad odpoczynku, są – obok godziwego wynagradzania – tymi uwarunkowaniami, których spełnienie pozwoliłoby zatrzymać w Służbie znaczną część tych funkcjonariuszy, którzy dzisiaj decydują się na odejście na wcześniejszą emeryturę. Zdaniem NSZZ FiPW, ani budżetu Państwa, ani Służby Więziennej, nie jest stać na tracenie z jej szeregów funkcjonariuszy najlepiej wyszkolonych i najbardziej przydatnych, bo z 15-letnim doświadczeniem, a takie są dzisiaj realia.

4. Etaty funkcjonariuszy i pracowników cywilnych.

- stojące przed więziennictwem ogromne wyzwania inwestycyjne wymuszają konieczność zagwarantowania znacznego wzrostu etatów dla Służby Więziennej. Dotyczy to zarówno etatów funkcjonariuszy, jak i etatów pracowników cywilnych.

- zwiększenie liczby etatów cywilnych nie wymaga, w sposób bezpośredni, toczenia licznych bojów parlamentarnych o stosowne uregulowanie budżetowe. Wystarczająca jest tutaj decyzja Ministra Sprawiedliwości o przekazaniu Służbie Więziennej odpowiednich środków finansowych, z przeznaczeniem na utworzenie takich etatów.

- ponadto, perspektywa obsadzania w administracji głównie etatów cywilnych może być mało atrakcyjna dla służbowych decydentów, co sprzyjać będzie minimalizacji zjawiska nepotyzmu.

- związek zawodowy konsekwentnie opowiada się za ewolucyjnym sposobem „odmundurowania” stanowisk administracyjnych. Należy przyjąć zasadę, że na zwolniony w administracji etat funkcjonariusza przyjmowany jest pracownik cywilny. Odzyskany w ten sposób etat funkcjonariusza winien być przekazywany na tzw.

„pierwszą linię”.

- naczelnym przesłaniem, powyższych zabiegów, winno być utworzenie (w perspektywie najbliższych lat) zespołowego (co najmniej dwuosobowego) stanowiska oddziałowego. To właśnie funkcjonariusze pełniący swoją służbę bezpośrednio w oddziałach mieszkalnych są „solą” tej Służby. To oni narażeni są na bezpośrednią agresję osadzonych, na ogromny stres wynikający z jednoosobowej odpowiedzialności oraz szerokiego i różnorodnego zakresu obowiązków. To na nich kumuluje się wszelkie niezadowolenie oraz niechęć, a często wrogość, do decyzji organów państwa. To oni narażeni są na różnorodne, i o różnym podłożu, korupcyjne propozycje, a w swych działaniach i decyzjach są skazani na samotność. Utworzenie dwuosobowych stanowisk oddziałowych ma poza tym niezwykle ważny aspekt bezpieczeństwa osobistego tych funkcjonariuszy.

5. Bezpieczeństwo personelu więziennego.

- w przeciwieństwie do innych dziedzin życia, zagrożenie korupcją w Służbie Więziennej ma często inne - niż tylko finansowe - podłoże. Należy pamiętać, że funkcjonariusze mieszkają w określonym środowisku sąsiedzkim. Są powszechnie znani i łatwo dostępni, gdyż większość naszych jednostek penitencjarnych znajduje się w małych miejscowościach. Ma to szczególne znaczenie w przypadku grup przestępczych o charakterze mafijnym. Funkcjonariusze są przez nich zastraszani, żyją w ciągłej obawie o los własnych rodzin. Często jedyną „ucieczką” przed poddaniem się korupcyjnemu dyktatowi jest odejście ze Służby. Brak jest jakichkolwiek wypracowanych uregulowań prawnych mogących skutecznie zwalczać takie zagrożenie. A jest wręcz przeciwnie;

uregulowania kodeksowe ułatwiają powstawanie takich sytuacji gdyż są podmiotowo skierowane na tzw. „dobro osadzonego”.

- w związku z powyższym należałoby zaniechać stosowania zasady, że skazany winien odbywać karę jak najbliżej miejsca zamieszkania. W stosunku do skazanych wybitnie zdemoralizowanych, lub tych uczestniczących w grupach gangsterskich, winna być bezwzględna zasada osadzania ich w jednostkach penitencjarnych, usytuowanych w znacznej odległości od miejscowego środowiska, w którym działał.
- niepokojące jest to, iż zastraszanie, agresja słowna, a czasami i ta fizyczna, kierowana wobec funkcjonariuszy, jest na ogół traktowana przez wymiar sprawiedliwości jako „element ryzyka zawodowego” lub umarzana z uwagi na „niską szkodliwość czynu”. Takie postępowanie Sądów i Prokuratur należy bezwzględnie zmienić. Utarte, wśród funkcjonariuszy, od lat przekonanie o braku zrozumienia dla tego rodzaju przestępstw powoduje, z jednej strony - przyzwolenie dla takich zachowań, a z drugiej – odstępowanie od sporządzania stosownych wniosków o ich ściganie.
- celowym wydaje się, stworzenie takich unormowań kodeksowych, aby ściganie podobnych przestępstw było priorytetem pod względem czasowym (np.: w tzw. trybie doraźnym), a ich karalność nieuchronna. Dotyczyć to winno także zgłaszanych przez funkcjonariuszy przestępstw o charakterze korupcyjnym i łapownictwa.

6. Bezpieczeństwo wewnętrzne jednostek penitencjarnych.

- na bezpieczeństwo wewnętrzne AŚ/ZK, obok permanentnego przeludnienia i agresji osadzonych, kolosalne znaczenie ma zjawisko przemytu środków odurzających. Niestety obowiązujące przepisy tylko ułatwiają istnienie tego procederu. Funkcjonariusz, nawet odpowiednio przeszkolony, nie jest w stanie wszystkiego i wszystkich sprawdzić. Aby to zjawisko znacznie ograniczyć niezbędne są działania o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym.
- wszystkie jednostki penitencjarne winny być bezwzględnie wyposażone w specjalnie przeszkolone psy, które - obok niewątpliwiej wykrywalności - spełniają bardzo ważną rolę prewencyjną i odstrasżającą.
- bardzo istotnym „kanałem przerzutowym” są wszelkiego rodzaju paczki: żywnościowe i odzieżowe. Ich ilość oraz łatwość w otrzymaniu jest zdecydowanie wyolbrzymiona. Nie ma to merytorycznego uzasadnienia ani w ilości ani w jakości serwowanego osadzonym codziennego pożywienia przez AŚ/ZK. Są natomiast często: dodatkowym oraz niepotrzebnym obciążeniem dla budżetu odwiedzających rodzin.
- innym bardzo „wrażliwym miejscem” są kantyny, prowadzone przez osoby i instytucje spoza Służby. Związek zawodowy zdecydowanie opowiada się za dążeniem do takich rozwiązań, aby kontrola zakupów oraz poczęstunku w trakcie widzeń była sprawniejsza i dokładniejsza. Można byłoby to osiągnąć np.: poprzez zakup towarów (oferowanych w kantynach) bezpośrednio przez samą Służbę Więzienną lub instytucję powołaną wspólnie przez więziennictwo. Również szerokie zatrudnienie w tych kantynach byłych funkcjonariuszy (emerytów i rencistów) pozwoliłoby wykorzystać ich dotychczasowe doświadczenie zawodowe.

7. Absencja chorobowa funkcjonariuszy.

- niepokojące informacje dotyczące propozycji zmian w ustawie emerytalnej dla funkcjonariuszy oraz w ustawach pragmatycznych Straży Granicznej i Policji dotarły także do naszego środowiska. Ich odbiór jest jednoznacznie negatywny i nie wpływa na zachowanie właściwej atmosfery pracy. Zarząd Główny NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa swoje wstępne stanowisko w powyższych sprawach zawarł w uchwale Nr 34-VI/2006r. z dnia 19 stycznia br., którą Pan Minister otrzymał do wiadomości.
- jednym z istotnych elementów proponowanych zmian jest walka z nadmierną ilością

absencji chorobowej wśród funkcjonariuszy wspomnianych wyżej Służb. Propozycja dotyczy ograniczania wysokości uposażenia za okres pobytu na zwolnieniu lekarskim (z wyłączeniem wypadków w służbie), co w perspektywie będzie miało przełożenie na wysokość podstawy emerytury. Takie rozwiązania, adresowane w założeniu do leni i obiboków, w rzeczywistości dotykać będą także szeroką rzeszę uczciwie pracujących funkcjonariuszy. W trakcie naszego spotkania, w dniu 25 stycznia br., pozwoliliśmy sobie posłużyć się przykładem strażaka, który będzie miał dylemat: czy narażać swoje zdrowie (a w konsekwencji swoje uposażenie i emeryturę), czy bez wahania je zaryzykować? Trzy dni potem życie dopisało dalszy scenariusz (samo odpowiadając na to pytanie), o czym mogliśmy się przekonać w trakcie tragedii w Katowicach.

- z nadużywaną absencją chorobową można skutecznie walczyć również w inny sposób. Pierwotnym zagadnieniem jest poznanie jej istotnych przyczyn. Doświadczenia Służby Więziennej w tym względzie wskazują jak ważnymi przyczynami są: nieuzasadnione zwolnienia lekarskie oraz nadużywana powszechność wszczynanych postępowań dyscyplinarnych.
- wspólne i przemyślane decyzje kierownictwa służbowego CZSW oraz związku zawodowego przyniosły nam pożądany skutek, w krótkim okresie czasu:
- tworząc w 1997r. przepisy w sprawie warunków przyznawania nagród rocznych wprowadzono zasadę obniżania jej wysokości za każdy dzień nieobecności w służbie, powyżej 30 dni, co w przybliżeniu odpowiadało średniej wysokości absencji przypadającej na jednego funkcjonariusza. Przeprowadzona w 2000r. nowelizacja tego rozporządzenia ograniczyła wysokość „usprawiedliwionej” absencji do 15 dni, co odpowiadało realnemu spadkowi powyższej absencji.
- w przeszłości w stosunku do funkcjonariuszy wszczynano niewspółmiernie wysoką ilość postępowań wyjaśniających oraz dyscyplinarnych, traktując to jako istotny element dyscyplinujący i „wychowawczy”. W latach osiemdziesiątych ilość karanych funkcjonariuszy osiągała niejednokrotnie liczbę ponad 1000 osób. W czasie przemian ustrojowych ilość wymierzanych kar dyscyplinarnych malała, by w 1990r. osiągnąć liczbę 480 funkcjonariuszy. W tym okresie często jedyną formą skutecznej obrony funkcjonariusza przed nieuzasadnionym postępowaniem dyscyplinarnym była ucieczka „w chorobowe”. W Służbie Więziennej aby zminimalizować te zjawisko wprowadzono (w 1996r.) regulamin dyscyplinarny, którego istotnym elementem są funkcjonujące Sądy Dyscyplinarne. W późniejszym okresie stworzono dodatkowo możliwość odwoływania się funkcjonariuszy do Sądu Administracyjnego. Efektem tych działań była stale malejąca ilość postępowań oraz znaczny wzrost ich merytorycznego i profesjonalnego prowadzenia. Wraz z postępującym zjawiskiem zmniejszania się ilości wymierzanych kar dyscyplinarnych (w 2000r. – 435, a w 2005r. – tylko 261) wyraźnie malała absencja chorobowa, w szczególności ta domniemana nieuzasadniona.
- jak ważnymi czynnikami ograniczającymi nieobecność w służbie było podjęcie powyższych decyzji niech świadczy obecna liczba średniej absencji, przypadająca na jednego funkcjonariusza, a wynosząca: w 2000r. – 15 dni, w 2003r. – 13 dni, a w 2005r. – 11,8). Przy czym należy pamiętać także o tym, że stale malejącej absencji, zarówno tej średniej jak i w liczbach bezwzględnych, towarzyszył przyrost liczby funkcjonariuszy, co też świadczy o wyraźnej tendencji spadkowej absencji.

8. Uposażenia oraz bezpieczeństwo socjalne funkcjonariuszy.

- w powszechnym przekonaniu funkcjonariuszy Służby Więziennej, ale nie tylko, nie ma merytorycznych przesłanek uzasadniających tak znaczne zróżnicowanie wielokrotności kwoty bazowej stanowiącej przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Aktualnie to zróżnicowanie wynosi od poziomu 2,11 – określonego dla żołnierzy, poprzez 2,03 dla Policji i 2,00 dla Służby Więziennej, do tylko 1,86 – określonego dla Państwowej Straży Pożarnej.

- NSZZ Funkcjonariuszy i Pracowników Więziennictwa już w 1995r. podpisał z ówczesnym wicepremierem i ministrem sprawiedliwości stosowne Porozumienie, w którym stwierdzono zasadność zrównania naszych uposażeń do poziomu osiągniętego w Wojsku i Policji. Przez kolejne lata zmuszeni byliśmy walczyć o realizację tego porozumienia, czego efektem jest zbliżenie naszego wskaźnika ze wskaźnikiem określonym dla Policji. Ostatnie uzgodnienie (podpisane w grudniu 2004r. z poprzednim ministrem sprawiedliwości) zakładało ostateczne zrównanie tych wskaźników od 1 stycznia 2006r. Niestety i tym razem terminy nie zostały dotrzymane. Liczymy, że w dobie wzmożonych zadań i obowiązków, przed którymi aktualnie i perspektywicznie, stoi Służba Więzienna, pełna realizacja powyższego Porozumienia nastąpi niezwłocznie.
- pilnego nowelizacji wymaga przepis, na podstawie którego, odszkodowanie za identyczny rodzaj uszczerbku na zdrowiu jest zróżnicowany i uzależniony od zajmowanego stanowiska służbowego (czyli od wysokości posiadanego uposażenia zasadniczego). W chwili obecnej reguluje to ustawa z 16 grudnia 1972r. o odszkodowaniach za wypadki i choroby w związku ze służbą w Policji. Nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia aby nadal sankcjonować tę wyraźną niesprawiedliwość, typową dla minionego dawno ustrojowego okresu.

Szanowny Panie Ministrze.

Niewątpliwie niniejsze pismo wydaje się obszerne, lecz nie zawiera ono uszczegółowienia większości poruszanych spraw i problemów. Świadczy natomiast o wielości zagadnień, których rozwiązania oczekuje środowisko funkcjonariuszy Służby Więziennej. Jest też naszą determinacją i deklaracją o gotowości współuczestniczenia w ich wdrażaniu.