

Wstęp

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że podstawą dwuczłowego tytułu książki jest z jednej strony okoliczność, że Służba Więzienna jest podstawowym ogniwem większej organizacji, której pozostałe podmioty w różny sposób uczestniczą w wykonywaniu kary pozbawienia wolności (administracja penitencjarna), z drugiej zaś sama Służba Więzienna stanowi interesujące pole eksploracji w zakresie powiązań organizacyjnych oraz kompetencji, w szczególności dotyczących jej funkcjonariuszy i pracowników (administracja służby, w tym administracja publiczna). Przedmiotem badań jest więc zarówno urząd samej SW i jej działalność ukierunkowana na utrzymanie własnej struktury organizacyjnej, aby mogła być zdolna do realizacji wyznaczonych celów, jak i usytuowanie SW w strukturze złożonej także z innych podmiotów, które biorą udział w wykonywaniu kary pozbawienia wolności.

Służbę Więzienną można także rozpatrywać na szerszej płaszczyźnie, w systemie organów postępowania wykonawczego, o zróżnicowanym statusie prawnym, powołanych do wykonywania w ogóle orzeczeń karnych. SW od strony podmiotowej może być ujmowana jako organizacja samodzielna bądź organizacja stanowiąca istotny fragment większej instytucji, natomiast od strony przedmiotowej jako wykonująca funkcje publiczne, zadania wewnątrzorganizacyjne i świadczenia penitencjarne. W związku z tym, że nazwa omawianej formacji jest terminem zdefiniowanym ustawowo, przyjęta została w tytule pracy, a tym samym zrezygnowaliśmy w nim z nawiązań do tradycyjnych określeń, występujących w literaturze prawa penitencjarnego, dla rozróżnienia

sfer jej działalności. Celem pracy jest rozstrzygnięcie problemu badawczego w postaci określenia pozycji prawnej SW z punktu widzenia podejmowanej działalności, kwalifikacji podstaw prawnych, na których opiera się funkcjonowanie tej służby specjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru norm prawnych, tradycyjnie zaliczanych do różnych gałęzi prawa.

Praca została przygotowana w oparciu o dokonane analizy prawnoporównawcze z uwzględnieniem siatki pojęciowej i schematów analitycznych zaczerpniętych z teorii organizacji i zarządzania. Ze względu na przyjętą konwencję, w jakiej rozprawa została napisana, pewne sformułowania mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia poprawności językowej, w szczególności gdy chodzi o zwrot typu „świadczenie kary”. Przyjęte określenie zostało wprowadzone świadomie, gdyż wykonywania kary uprzednio wymierzonej w wyroku nie rozpatrujemy wówczas w sensie dolegliwości, będącej konsekwencją winy sprawcy (aspekt prawno-karny), ale chodzi nam bardziej o techniczny wymiar organizacji kary i innych środków prowadzących do izolacji (aspekt prawnoadministracyjny). Problem ustroju administracji penitencjarnej i służby więziennej w dotychczasowym piśmiennictwie nie doczekał się systematycznego opracowania, zarówno gdy chodzi o literaturę z zakresu prawa karnego wykonawczego, jak i prawa administracyjnego. Do nielicznych prac z tej tematyki zaliczyć należy pionierską niepublikowaną rozprawę doktorską Michała Porowskiego z 1975 r. pt. *Funkcje administracji penitencjarnej w Polsce*.

W rozdziale I podejmujemy problematykę umiejscowienia SW w szeroko rozumianej instytucji wykonywania kary pozbawienia wolności, przez którą rozumiemy wszelkie jednostki organizacyjne, które przyczyniają się do realizacji tej sankcji i innych środków skutkujących izolacją. Charakter działalności SW pozwala na uznanie, że stanowi ona rdzeń tej instytucji, a więc to, co w teorii organizacji wyraża najbardziej dynamiczny i dyspozycyjny człon w spełnianiu założonych instytucjonalnych zadań. Jednocześnie wskazujemy, że jednym z podstawowych zadań SW jest ochrona społeczeństwa, co pozwala usytuować ją w szerszej perspektywie organów i jednostek porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, co z kolei powoduje przesunięcie jej na pozycję kręgu zewnętrznego w stosunku do najwyższych organów władzy państwowej jako

organizację współprzyczyniającą się do tworzenia i utrzymywania państwa prawa.

W rozdziale II określamy charakter prawny norm kształtujących ustrój SW. Dochodzimy do wniosku, że normy organizacji i znaczna część norm dotyczących zakresu działania organów SW stanowią odrębne prawo wewnętrzne (organizacyjne) SW. Pozostała grupa norm, do której należą normy zadaniowe, część norm określających zakresy działań i kompetencji (nazwanych w u.s.w. uprawnieniami SW), należy do prawa penitencjarnego. W bardzo wąskim zakresie można mówić o normach z zakresu prawa administracyjnego, regulujących zakresy działania w przedmiocie organizacji służby, które mogą przyjmować postać spraw administracyjnych. Podstawowym kryterium tego rozróżnienia jest podział na normy regulujące organizację, które za przedmiot mają strukturę SW (administracja SW), w tym określające formy działania w postaci decyzji administracyjnych (administracja publiczna), oraz organizację świadczeń i osób, ukierunkowaną na spełnianie zadań penitencjarnych (administracja penitencjarna). Odrębnie zajmujemy się celami działania SW, które w naszej ocenie w wariancie maksymalistycznym przekraczają zadania podstawowe wyrażone w u.s.w. i właściwie znajdują swoje odniesienie w celach kary (środka) pozbawienia wolności. Ten ostateczny rezultat działania SW, jeśli chodzi o karę pozbawienia wolności, paradoksalnie ujawnia się dopiero w warunkach wolnościowych. Na końcu tej części pracy rozważamy trafność niektórych użytych zwrotów w u.s.w., takich jak wyrażenie „kara pozbawienia wolności”, oraz odróżnianie tymczasowego aresztowania od środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności.

W rozdziale III rozpatrujemy wykonywanie kary w kategoriach świadczeń. Administracja penitencjarna jest w istocie administracją świadczącą, która zaspokaja potrzeby konkretnego człowieka oraz potrzeby całej społeczności. Ten dualizm usług w interesie jednostki i całego społeczeństwa znajduje swoje wyraźne odniesienie w zadaniach SW. Kara jako pozbawienie wolności jest procesem wymagającym ciągłego tworzenia i utrzymywania warunków zapewniających izolację. Z tak rozumianą usługą spełnianą przez SW na rzecz osoby, wyrażającą się w odebraniu wolności, związane są pozostałe świadczenia bytowe, ochronne i resocjalizacyjne.

Jednocześnie pozbawienie wolności oraz podejmowane oddziaływania penitencjarne i reintegracyjne stanowią realizację funkcji ochronnej społeczeństwa, dla którego istnienia ważny jest porządek i bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

W dalszej części omawianego rozdziału wskazujemy również możliwy rozwój myśli penitencjarnej w kierunku „ucywilistyczenia” kary realizowanej poprzez świadczenie, które umownie nazywamy ekspiacyjnym. Z problematyką zaspokajania potrzeb społecznych związane jest pojęcie władztwa zakładowego, znanego w prawie administracyjnym, do którego subsydiarnie nawiązujemy przy określeniu terminu władztwa penitencjarnego. Wprowadzone przez nas pojęcie władztwa penitencjarnego jest kategorią prawa penitencjarnego i wyraża powiązanie procesu organizacji świadczeń i osób z funkcją izolacyjną i resocjalizacyjną kary pozbawienia wolności. W procesie wykonawczym powołana organizacja stanowi etap stosowania prawa zabezpieczony przymusem bezpośrednim lub użyciem siły fizycznej lub broni.

Rozdział IV poświęcony jest rozważaniom na temat organizacyjnych powiązań, zachodzących w SW pomiędzy organami SW i funkcjonariuszami SW, oraz rozlokowania i określenia rodzaju kompetencji występujących w strukturze organizacyjnej SW. Obraz statyczny SW odpowiada temu, co w teorii organizacji nazywa się strukturą liniową, wykazującą cechy departamentalizacji i sztabowości. Stosunki organizacyjne, zachodzące zarówno wewnątrz jednostek organizacyjnych SW, jak i pomiędzy jednostkami organizacyjnymi w ramach systemu organizacyjnego SW, charakteryzuje hierarchiczne podporządkowanie. Odpowiada to modelowi centralistycznemu, który podlega jednak modyfikacji, gdy analizuje się więzi organizacyjne pomiędzy organami SW, występujące w innych obszarach działalności, w szczególności realizacji administracji publicznej. Przyjmujemy, że typ hierarchicznego podporządkowania występuje także w strefie wykonywania przez organy SW kompetencji penitencjarnych, bezpośrednio skierowanych do osób pozbawionych wolności, jednak ze względu na relatywność pojęć „centralizacja” i „decentralizacja” wskazujemy możliwe inne jeszcze sposoby interpretacji i rozumienia powiązań organizacyjnych SW.

Ze względu na treść wykonywanej kompetencji organy SW mogą występować w potrójnej roli: jako organy wewnętrzne orga-

nizacji SW, organy postępowania wykonawczego oraz organy administracji publicznej. Każdej z wymienionych ról przysługuje różny zakres działania, który może dotyczyć sfery wewnętrznej organizacji SW (sprawy organizacji służby i organizacji świadczeń), jak i wybiegać swoimi skutkami prawnymi poza ten obszar (sprawy administracyjne, sprawy cywilnoprocesowe, sprawy porządkowe) bądź odnosić się bezpośrednio do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną SW (sprawy wykonania kary). Przy omawianiu zagadnienia dekoncentracji, w zależności od rodzaju realizowanej kompetencji, wskazujemy pewną stopniowalność rozmieszczania kompetencji w organach SW. Mówimy o dekoncentracji pierwszego stopnia w przypadku kompetencji administracyjnej, natomiast drugiego stopnia przy kompetencjach penitencjarnych i porządkowych.

W rozdziale V zajmujemy się szczególnymi uprawnieniami funkcjonariuszy SW, wyrażającymi funkcję porządkową w postaci czynności i aktów skierowanych zarówno do osób pozbawionych wolności, jak i innych, które znajdują się na terenie lub w bliskim sąsiedztwie jednostek organizacyjnych SW. Dokonujemy klasyfikacji działań SW w tym zakresie oraz przeprowadzamy charakterystykę kompetencji porządkowej. W dalszej kolejności omawiamy uprawnienia funkcjonariuszy SW do stosowania środków przymusu bezpośredniego, broni palnej lub psa służbowego. Regulacje te zbliżone są do kompetencji funkcjonariuszy, występujących w innych formacjach specjalnych.

Przedmiotem rozdziału VI jest określenie roli Ministra Sprawiedliwości w funkcjonowaniu Służby Więziennej. Minister odpowiada politycznie za realizację swoich ustawowych kompetencji, które mogą oddziaływać zarówno na organizację SW, jak i wypełnianie zadań penitencjarnych. Wyróżniamy kompetencję administracyjną i szerszą kompetencję wykonawczą, związaną z konkretyzacją ustaw nienależących do prawa administracyjnego, polegającą na wydawaniu aktów podustawowych, których przedmiotem jest organizacja wykonania kary (środka) pozbawienia wolności. Od strony organizacyjnej Minister Sprawiedliwości jest kierownikiem naczelnym nad całą strukturą organizacyjną SW. Wskazujemy treść tego kierownictwa, omawiając zarządzenia, wytyczne i polecenia. W kontekście podległości Służby Więziennej Ministrowi

Sprawiedliwości przedstawiamy inne zależności, które występują w ramach działalności całej SW o charakterze organizacyjnym, służbowym, osobowym, zakładowym i funkcjonalnym.

W rozdziale VII zajmujemy się statusem prawnym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej oraz pozostałych kierowników jednostek organizacyjnych SW przez zestawienie ich podstawowych kompetencji ustawowych w wymiarze wewnętrznym i penitencjarnym.