

Krzysztof Bojarski

Służba Więzienna w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego – wybrane zagadnienia

The Prison Service in the internal security system – selected issues

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego będąc częścią administracji publicznej, realizuje szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Zważywszy na fakt, że samo pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardzo obszerne zakresowo, również zakres zadań administracji bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardzo rozległy. Zatem w jej ramach działają zarówno podmioty o charakterze ogólnym, jak i podmioty wyspecjalizowane w zakresie bezpieczeństwa. Wśród podmiotów wyspecjalizowanych istotne miejsce zajmuje Służba Więzienna.

Słowa kluczowe: Służba Więzienna, administracja publiczna, administracja bezpieczeństwa wewnętrznego.

Internal security administration, being a part of public administration, carries out a series of tasks in the field of internal security. Considering the fact that internal security is a really broad concept, internal security administration's range of tasks is wide too. Consequently, both general and specialized in the field of security entities operate within internal security administration. The prison service occupies an important place among specialized entities..

Key words: prison service, public administration, internal security administration.

Wprowadzenie

Podejmując zagadnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa wewnętrznego, naturalne jest, że w znacznym stopniu odnosimy tę problematykę do administracji publicznej i jej zadań. Jak wiemy, bezpieczeństwo jest nie tylko wartością podstawową stanowiącą fundament naszej egzystencji, lecz także jest powszechnym oczekiwaniem skierowanym przez obywateli wobec państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż to na organizacji państwowej spoczywa zasadniczy ciężar związany z zapewnieniem społeczności państwowej, jako całości oraz poszczególnym jednostkom tworzącym tę społeczność, bezpieczeństwa. Przy czym chodzi tu nie tylko o bezpieczeństwo rozumiane jako stan braku zagrożenia czy ochrony przed nim, lecz także jako stworzenie warunków do rozwoju. W artykule tym zatem została podjęta próba krótkiego zdefiniowania tej części administracji publicznej, która związana jest z zapewnieniem tego bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem roli podmiotów wyspecjalizowanych w tym zakresie, a dokładnie z wykorzystaniem przykładu Służby Więziennej.

Zgodnie z Konstytucją RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹. W przepisie tym została zatem wyrażona istota bezpieczeństwa zarówno w rozumieniu statycznym, czyli ochrony przed niebezpieczeństwem, jak i w ujęciu dynamicznym, czyli dotyczącym rozwoju. Warto także zwrócić uwagę na fakt, iż zapewnienie tego bezpieczeństwa ma odbywać się z poszanowaniem praw i wolności obywatelskich.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – próba definicji

Często, gdy mówimy o bezpieczeństwie, a zwłaszcza bezpieczeństwie wewnętrznym, odnosimy pojęcie to bądź do człowieka jako osoby

¹ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

(obywatela), bądź do struktury społecznej (państwa)². Dlatego w naszych rozważaniach wyjdziemy od sprecyzowania kwestii terminologicznych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym zakresie możemy na wstępie przytoczyć jedną z definicji, według której bezpieczeństwo wewnętrzne należy definiować jako stan czy proces uzyskany w wyniku spełnienia przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa przejawiający się ochroną zdrowia, życia ludzi i majątku narodowego przed bezprawnym działaniem, skutkami klęsk naturalnych i awarii technicznych³. Oczywiście w tym miejscu warto jeszcze podkreślić, iż bezpieczeństwo wewnętrzne, jego przedstawienie i zdefiniowanie nabiera właściwego sensu, gdy dokonuje się tego w kontekście także innych rodzajów bezpieczeństwa. W systematyce bezpieczeństwa dokonuje się bowiem różnych klasyfikacji bezpieczeństwa w zależności od przyjętych kryteriów tej klasyfikacji. Rozmaitość stosowanych klasyfikacji pozwala na wyodrębnienie różnych sfer bezpieczeństwa. W naszym przypadku w pierwszej kolejności przyjmijmy za punkt odniesienia źródło zagrożenia, co pozwoli wyróżnić właśnie bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Bezpieczeństwo zewnętrzne państwa definiowane jest jako „stan osiągnięty w rezultacie działania organów państwa zmierzających do tworzenia jak najkorzystniejszego międzynarodowego otoczenia kraju i umacniania jego międzynarodowej pozycji, wizerunku i prestiżu. W wymiarze globalnym, głównym zadaniem umacniania bezpieczeństwa zewnętrznego jest rozwój przyjaznych stosunków z partnerami i przeciwdziałanie negatywnym skutkom konfliktów, dysproporcji rozwojowych i naruszeń międzynarodowego porządku prawnego”⁴. Za W. Pokruszyńskim możemy więc stwierdzić, iż bezpieczeństwo zewnętrzne „wyraża pragnienie bycia bezpiecznym na wypadek agresji i opiera się na pewności, że nie będzie się obiektem ataków, a w przypadku zaistniałej agresji, otrzyma się natychmiastową pomoc ze strony innych państw-sojuszników”⁵. Zatem sens bezpieczeństwa zewnętrznego sprowadza się do polityczno-militarnych

² B.M. Szulc, *Metodologiczne i epistologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności*, [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie, paradygmat, wiedza, demokracja*, K. Raczkowski (red.), K. Żurkowska (red.), M. Żuber (red.), Difin, Warszawa 2013, s. 27.

³ Z. Ściborek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne, podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 29.

⁴ J. Kaczmarek (red.), W. Łepkowski (red.), B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 22.

⁵ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo, teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Gospodarki Europejskiej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2012, s. 68.

gwarancji dla państwa, które mają skutkować tym, iż państwo nie stanie się obiektem napaści zbrojnej czy też na przykład obiektem presji politycznej, gospodarczej, militarnej lub też innej. Tak więc zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest głównym i zasadniczym obowiązkiem państwa i podejmowanych przez nie działań. Zachowanie bowiem bezpieczeństwa zewnętrznego ma kluczowe znaczenie dla kształtowania innych rodzajów bezpieczeństwa, w tym również bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Natomiast bezpieczeństwo wewnętrzne państwa odnoszone jest przede wszystkim do zagrożeń i przeciwdziałań podejmowanych wobec nich, a występujących wewnątrz państwa. Można powiedzieć, że w tym stwierdzeniu zawiera się istota tego bezpieczeństwa. Mając bowiem na uwadze kryterium przedmiotowe klasyfikacji bezpieczeństwa, wedle którego wyróżniamy cały szereg i to wciąż nowo odkrywanych rodzajów bezpieczeństwa, jeśli zagrożenia godzące w te rodzaje bezpieczeństwa występują wewnątrz państwa, a także podejmowane działania przeciwdziałające również mieszczą się w ramach porządku prawnego danego państwa, to tym samym mieszczą się te rodzaje bezpieczeństwa w szeroko rozumianym pojęciu bezpieczeństwa wewnętrznego. Inaczej mówiąc, skutki zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego występują wewnątrz państwa, które jest przecież podmiotem chronionym. W związku z tym szeroko rozumiane bezpieczeństwo wewnętrzne obejmuje wiele rodzajów zagrożeń, można powiedzieć, iż w istocie rzeczy bezpieczeństwo wewnętrzne jest kategorią ogólną, obejmującą w swej treści wiele rodzajów bezpieczeństwa, które są identyfikowane poprzez wskazanie chronionego dobra lub zagrożenia. Bezpieczeństwo wewnętrzne ma też bardzo istotne związki ze społeczeństwem rozumianym jako ogółem obywateli zamieszkałych na terytorium państwa i wywiera istotny wpływ na ich życie i możliwości zaspokajania ich coraz bardziej wyrafinowanych potrzeb. Zatem istotność i waga bezpieczeństwa wewnętrznego wypływa z tego, że to właśnie bezpieczeństwo wewnętrzne tworzy zasadnicze warunki gwarantujące istnienie, trwanie i rozwój organizacji państwowej. Jest też warunkiem koniecznym pomyślnego i ukierunkowanego na rozwój i współdziałanie bytu zarówno jednostki, jak i różnych wspólnot funkcjonujących wewnątrz państwa. W związku z tak rozumianym pojęciem bezpieczeństwa wewnętrznego i opierając się na kryterium przedmiotowym, możemy wyróżnić wiele rodzajów (sfer) bezpieczeństwa, które wpływają w sposób zasadniczy na kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W pewnym sensie możemy

uznać, iż bezpieczeństwo wewnętrzne jest sumą składowych rodzajów (sfer) tego bezpieczeństwa. Wśród tych rodzajów (sfer) zazwyczaj na jednym z pierwszych miejsc wymienia się bezpieczeństwo polityczne, jako że bezpieczeństwo wewnętrzne jest domeną polityki wewnętrznej danego kraju⁶. Poza tym zaliczamy tu również bezpieczeństwo ekonomiczne, kulturowe, informacyjne, zdrowotne, publiczne i wiele innych.

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego jako składowa administracji publicznej – uwarunkowania doktrynalne i ustrojowe

W związku z takim zdefiniowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego nie ulega wątpliwości, że za jego zapewnienie odpowiada szereg podmiotów o zróżnicowanym statusie prawnym i organizacyjnym. W znakomitej większości są to podmioty należące do szeroko rozumianej administracji publicznej. Podmioty te często ujmuje się mianem administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Raz jeszcze trzeba podkreślić, iż administracja bezpieczeństwa wewnętrznego jest częścią administracji publicznej i podziela jej losy. Oczywiście mamy świadomość tego, że z administracją mamy do czynienia w zasadzie na każdym etapie naszego życia i niemal w każdej jego dziedzinie. Administracja publiczna rozumiana jako zaspokajanie potrzeb indywidualnych i zbiorowych jest bowiem nieodzownym elementem współczesnego państwa. Wśród tych potrzeb zaspokajanych przez działalność administracji można także bez wątpienia wymienić jako jedną z podstawowych, potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa.

W tym miejscu warto zatem wspomnieć, iż na oblicze nowożytnej administracji istotny wpływ miała nauka o policji, wywodząca się z niemieckiej doktryny kameralistycznej, która jednak obok zagadnień czysto administracyjnych zajmowała się także finansami państwa oraz ekonomią polityczną. Niemiecka nauka o policji wyodrębniła się na przełomie XVII i XVIII wieku jako osobna dziedzina, w której pod pojęciem policji rozumiano nie tylko sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, lecz także wiele innych sfer związanych

⁶ K. Bojarski, *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, WSBiO, Warszawa-Nisko 2017, s. 30-36 i podana tam literatura.

z administracją państwa. Wręcz można stwierdzić, że określenie policja było rozumiane po prostu jako administracja. Trzeba zatem podkreślić, iż niemiecka policystyka stworzyła system środków i metod umożliwiających ukształtowanie nowożytnej struktury administracji państwowej. Co ważne, administracja ta realizowana była w imię bezpieczeństwa i dobrobytu poddanych. Dzięki też nauce policji rozwijać się zaczęły takie sfery działalności administracyjnej państwa, jak np. opieka społeczna i zdrowotna, komunikacja, ewidencja ruchu ludności, ochrona przeciwpożarowa. Natomiast we Francji nauka policji koncentrowała się bardziej na systematyzowaniu i opisie obowiązujących aktów normatywnych oraz na faktycznym funkcjonowaniu administracji niż na tworzeniu programów działania na przyszłość. Podobnie jak w Niemczech, uważano, że głównym celem policji jest zapewnienie szczęścia poddanym, wiążąc w ten sposób interes państwa z dobrem jednostki. Zatem działalność policji powinna obejmować np. walkę ze zbytkiem, kontrolę gier hazardowych, walkę z nierządem. Nadzorem policji powinna być również objęta ochrona zdrowia (poprzez zapobieganie chorobom), dbanie o czystość powietrza, wody i żywności. Policja powinna także obejmować zagadnienia związane z komunikacją, pocztą, czy sposobem zapobiegania klęskom żywiołowym⁷. Tak więc można śmiało powiedzieć, że policja obejmowała w swym rozumieniu niemal całość zarządu spraw wewnętrznych państwa i to w imię uszczęśliwiania poddanych. W tym kontekście być może łatwiej będzie można zrozumieć rolę i zadania współczesnej nam administracji, a przede wszystkim administracji bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezspornym jest natomiast fakt, iż aktualnie administracja publiczna zakotwiczona jest w obowiązującym prawie, które określa jej struktury oraz formy działania. Jednak nie można zapominać także o tym, że administracja publiczna jako zjawisko bardzo złożone rozpatrywana może być także z punktu widzenia jej związków z państwem. Bowiem administracja publiczna ma zawsze charakter polityczny wynikający z tego, że działa ona w imieniu i na rachunek państwa. Poza tym polityczny charakter administracji publicznej wynika także z jej misji, która jest kształtowana przez ustawodawcę. Misja ta określa i uzasadnia koncepcję działania administracji publicznej i jest odzwierciedleniem działania otoczenia zewnętrznego administracji. Niewątpliwie także z politycznym charakterem administracji publicznej wiąże się stosowanie zasady pomocniczości. Zasada

⁷ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 56-60.

ta, której przecież hołduje Konstytucja RP, oznacza, że wszelkie sprawy powinny być załatwiane przez podmioty im najbliższe tzn. że problemy powinny być rozwiązywane na najniższym szczeblu, a dopiero gdy jest to niemożliwe, powinny wkraczać wyższe szczeble administracji. Oznacza to również wprost, że państwo powinno pełnić funkcję pomocniczą, i nie może od ludzi, rodzin i innych wspólnot przejmować całej odpowiedzialności za warunki życia tak indywidualnego, jak i zbiorowego. W końcu nie można też zapomnieć o tym, że sam proces administrowania realizowany jest przez grupy ludzi, którzy z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego stanowią wyodrębnione urzędy będące aparatem pomocniczym organu administracyjnego. Są to zatem organizacje, a zachodzące wewnątrz nich procesy mają także istotny wpływ na ostateczne funkcjonowanie administracji⁸. Tak więc administracja publiczna jest zjawiskiem niezmiernie złożonym i skomplikowanym, a jednocześnie obejmującym niemal cały zakres spraw współczesnego państwa i społeczeństwa. Nie dziwi zatem fakt, iż administracja bezpieczeństwa wewnętrznego odnosi się w zasadzie do większości zakresu działania administracji publicznej.

Dlatego też z jednej strony podkreśla się w literaturze, że problem funkcjonowania administracji bezpieczeństwa wewnętrznego rozpatrywać należy nie przez mnożenie sztucznych bytów, lecz poprzez szczegółową analizę konkretnych układów odniesienia, dających szansę na określenie standardów funkcjonowania poszczególnych podmiotów administrujących. Z drugiej jednak strony zauważa się, że zbyt wielkim uproszczeniem byłoby sprowadzenie administracyjnoprawnych problemów bezpieczeństwa wewnętrznego wyłącznie do kompetencji organów administracji publicznej czy to rządowej, czy też samorządowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sfera bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga przekazywania zadań z zakresu administracji publicznej bezpieczeństwa publicznego także innym podmiotom administrującym, w tym również podmiotom niepublicznym. Prywatyzacja zadań publicznych w zakresie bezpieczeństwa jest bowiem faktem i dotyczy szeregu spraw związanych właśnie z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. W związku z powyższym należałoby wskazać na ujęcie zadań z zakresu administracji

⁸ S. Wrzosek, *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, J. Korczak (red.), E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 544-550.

bezpieczeństwa wewnętrznego w kategoriach podmiotowo-przedmiotowych⁹, czyli wskazując jednocześnie na zadania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa a wykonywane przez podmioty o charakterze ogólnym, jak i na podmioty *stricte* działające w sferze bezpieczeństwa. Takie podejście pozwala na wszechstronne ujęcie problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. Wynika to z tego, że w ramach szeroko rozumianej administracji bezpieczeństwa wewnętrznego uwzględnia się zarówno najistotniejsze i typowe podmioty administracji rządowej (np. Rada Ministrów) i samorządowej (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta), jak i straże, służby, inspekcje, wojskowe służby czy organizacje pozarządowe i podmioty prywatne.

Zwłaszcza należy mieć na uwadze, że natura różnego rodzaju straży, służb i inspekcji jest bardzo złożona. Nie wszystkim bowiem organom tych służb, straży i inspekcji można byłoby przypisać przymiot organu administracji publicznej¹⁰. Jako przykłady służb, inspekcji i straży zaliczanych do administracji bezpieczeństwa wewnętrznego można wymienić np. Policję, Straż Graniczną, Służbę Więzienną, Centralne Biuro Antykorupcyjne, straże gminne, Państwową Inspekcję Pracy, Inspekcję Handlową. Warto również wspomnieć, że w literaturze przedmiotu te służby, straże i inspekcje określa się czasami mianem policji administracyjnych.

Służba Więzienna jako służba wyspecjalizowana

Jak było wyżej wskazane, jedną z takich właśnie służb o bardzo istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest Służba Więzienna. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹¹, „Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, posiadającą własną strukturę organizacyjną”. Natomiast, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, więziennictwo jest aparatem organizacyjnym, infrastrukturalnym i określonym zasobem kapitału ludzkiego. Cechą charakterystyczną polskiego systemu penitencjarnego jest paramilitarność, co definiowane jest jako podobieństwo do wzoru wojskowego, a więc oznacza

⁹ M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego, organy i inne podmioty administracji*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 17-23.

¹⁰ Ibidem, s. 23.

¹¹ Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, (Dz. U. z 2022 r., poz. 2470), dalej jako u.SW.

takie atrybuty jak: umundurowanie, uzbrojenie, struktura hierarchiczna, stopnie służbowe, podległość służbowa, dyspozycyjność. Natomiast podstawowym zadaniem więziennictwa jest wykonywanie kary pozbawienia wolności, której istotą jest zapobieganie i przeciwdziałanie przestępczości oraz ochrona społeczeństwa przed szkodliwymi czynami¹². Jak stanowi Kodeks karny wykonawczy, wykonywanie kary pozbawienia wolności ma na celu wzbudzenie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanego postaw, w szczególności poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego i tym samym powstrzymania się od powrotu do przestępstwa. Dla osiągnięcia tego celu prowadzi się zindywidualizowane oddziaływanie na skazanych i wymaga wypełniania przez nich określonych obowiązków. Realizując te działania, uwzględnia się przede wszystkim pracę, zwłaszcza sprzyjającą zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe, podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne¹³. Trzeba zatem raz jeszcze podkreślić, iż w przypadku więziennictwa mówimy o realizowaniu interesu publicznego, który wyraża się w dążeniu do zapewnienia wszystkim członkom społeczeństwa bezpieczeństwa poprzez działanie określonych podmiotów¹⁴ i organów, w tym przypadku Służby Więziennej.

Pozostałe zadania Służby Więziennej zostały zaś określone w art. 2 ust. 2 u.SW i zaliczamy do nich między innymi: prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności; wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej; ochronę społeczeństwa przed sprawcami

¹² E. Pływaczewski, J. Pomiankiewicz, *Więziennictwo jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Modernizowanie Więziennictwa, V Piąty Kongres Penitencjarny*, T. Bulenda (red.), A. Rzepliński (red.), UW i CZSW, Warszawa 2015, s. 59 i nast.

¹³ Art. 67 § 1-3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. *o* Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021, poz. 53 ze zm.).

¹⁴ J. Pomiankiewicz, *Więziennictwo w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – zarys problematyki*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wybrane aspekty*, A. Piędel (red.), J. Pomiankiewicz (red.), M. Powęska (red.), A. Żebrowski (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Wydział Zamiejscowy w Nisku, Nisko 2018, s. 220.

przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych; zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa; współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych¹⁵. Jak zauważa T. Przesławski, z treści określonych w u.SW zadań wynika, że większość z nich nakierowana jest na realizację funkcji społecznych w postaci świadczeń rzeczowych i usług, w oparciu o zasadę praworządności i humanitaryzmu, a których ostateczne rezultaty można określić jako izolację, bezpieczeństwo, ochronę i reintegrację. Ponadto z przepisu art. 2. ust. 2 u.SW wnioskować można również, że ustawodawca formułuje efekty działania Służby Więziennej od strony bądź to pożądanego stanu rzeczy, bądź czynnościowej. Do pierwszej grupy oczekiwanych efektów działania Służby Więziennej zaliczymy więc stan porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz ochronę społeczeństwa przed osadzonymi sprawcami przestępstw w powołanych jednostkach. W drugim natomiast przypadku chodzi o pewien proces, który sam w sobie stanowi skutek funkcjonowania Służby Więziennej, np. „prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych”, „wykonywanie tymczasowego aresztowania”, „wykonywanie (...) tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności”. Zadania Służby Więziennej nie mają zatem jednorodnego charakteru, część odnosi się do świadczeń dóbr niematerialnych (usług), takich jak: oddziaływanie penitencjarne i resocjalizacyjne, zapewnienie porządku i bezpieczeństwa, ochrony społeczeństwa, a część ukierunkowana jest na przestrzeganie praw osób pozbawionych wolności, wynikających z przyrodzonej godności człowieka oraz realizację zasady humanitaryzmu w czasie pozbawienia wolności i związanych z tym świadczeń rzeczowych. Warto również zauważyć, że zadania penitencjarne wynikające z u.SW powinny być rozpatrywane jako zadania administracyjne w bardzo szerokim ujęciu, tzn. w rozumieniu organizatorskiej działalności państwa realizowanej w celu wykonania świadczeń społecznych. Tak więc działalność organizatorska Służby Więziennej wykonywana przy realizacji zadań wynikających z art. 2 ust. 2 u.SW jest w pełni podporządkowana świadczeniom penitencjarnym,

¹⁵ Art. 2 ust. 2 u.SW.

które stanowią specyficzne usługi na rzecz jednostki oraz społeczeństwa w postaci tworzenia warunków dla izolacji osób pozbawionych wolności¹⁶.

Wskazawszy zadania Służby Więziennej, warto w tym miejscu przedstawić także strukturę organizacyjną. Zatem organami Służby Więziennej są: 1) dyrektor generalny Służby Więziennej; 2) szef Inspektoratu Wewnętrznego Służby Więziennej; 3) dyrektor okręgowy Służby Więziennej; 4) dyrektor zakładu karnego i dyrektor aresztu śledczego; 5) rektor-komendant uczelni Służby Więziennej, komendant Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, komendant ośrodka szkolenia Służby Więziennej i komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej. Natomiast jednostkami organizacyjnymi SW, są:

- 1) Centralny Zarząd Służby Więziennej;
- 2) Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej;
- 3) okręgowe inspektoraty Służby Więziennej;
- 4) zakłady karne i areszty śledcze;
- 5) uczelnia Służby Więziennej;
- 6) Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej oraz ośrodki szkolenia Służby Więziennej i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej.

W jednostkach organizacyjnych mogą być tworzone służby, działy, oddziały, zespoły i stanowiska prowadzące działalność w szczególności w zakresie oddziaływania penitencjarnego, specjalistycznego oddziaływania terapeutycznego, nauczania i szkolenia, działalności duszpasterskiej, zatrudnienia, czynności administracyjnych związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, ochrony, spraw obronnych, zwalczania czynów mogących zagrozić porządkowi i bezpieczeństwu, zapewnienia stosownych warunków bytowych i pomocy socjalnej, opieki zdrowotnej i sanitarnej, a także składnice mundurowe i magazynowe¹⁷. Oczywiście konsekwencją tak określonej struktury organizacyjnej Służby Więziennej są konkretne kompetencje przypisane poszczególnym jednostkom tej struktury.

Na szczególną uwagę zasługują kompetencje dyrektora generalnego Służby Więziennej, dyrektora okręgowego Służby Więziennej i dyrektora zakładu karnego oraz aresztu śledczego. Otóż do zakresu działania dyrektora generalnego Służby Więziennej zgodnie z art. 11 ust. 1 u.SW należy między innymi: ustalanie kierunków prowadzenia oddziaływań

¹⁶ T. Przesławski, *Służba Więzienna w Polsce. Administracja i podstawy działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 32-36.

¹⁷ Art. 7, art. 8 ust. 1 i 3 u.SW.

penitencjarnych i nadzór nad ich realizacją; tworzenie warunków prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania; ustalanie zasad technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych, rodzaju uzbrojenia i środków ochrony stosowanych przez funkcjonariuszy w różnych rodzajach jednostek organizacyjnych oraz szczegółowego sposobu wykorzystywania zwierząt do realizacji zadań Służby Więziennej; ustalanie metod i form działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych; nadzorowanie działalności okręgowych inspektoratów Służby Więziennej, Centralnego Ośrodka Szkolenia Służby Więziennej, ośrodków szkolenia Służby Więziennej i ośrodków doskonalenia kadr Służby Więziennej bezpośrednio podległych oraz sprawowanie nadzoru nad organizacją i realizowaniem zadań przez pozostałe jednostki organizacyjne; kształtowanie polityki kadrowej w Służbie Więziennej. Według zaś art. 12 ust. 2 i 3 u.SW do zakresu działania dyrektora okręgowego należy na przykład: koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległych jednostkach organizacyjnych i nadzór nad nimi; koordynacja sposobu i nadzór nad warunkami prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w podległych jednostkach organizacyjnych oraz kontrola przestrzegania w nich praw osób pozbawionych wolności; organizowanie systemu współdziałania podległych jednostek organizacyjnych w zakresie utrzymania w nich bezpieczeństwa i porządku oraz współpraca w tym zakresie z Policją i innymi służbami oraz instytucjami i organami ochrony państwa; sprawowanie nadzoru i koordynowanie działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych; ustalanie rejonizacji osadzania tymczasowo aresztowanych w aresztach śledczych, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem ustalonego przeznaczenia aresztów śledczych i zakładów karnych oraz organizowanie i koordynowanie transportu osób pozbawionych wolności; tworzenie poza obrębem podległych zakładów karnych i aresztów śledczych podporządkowanych im oddziałów tymczasowego zakwaterowania skazanych. Dyrektor okręgowy jest przełożonym funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych.

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 1 i 2 u.SW zakładem karnym i aresztem śledczym kieruje dyrektor. Do zakresu działania dyrektora zakładu karnego i dyrektora aresztu śledczego należy w szczególności: koordynacja

oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległej jednostce organizacyjnej i nadzór nad nimi; zapewnienie prawidłowego i praworządnego wykonywania kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w podległej jednostce organizacyjnej; nadzorowanie działających w ramach zakładu karnego i aresztu śledczego szkół i podmiotów leczniczych; racjonalne wykorzystanie środków finansowych; zapewnienie odpowiedniego do potrzeb doboru i wykorzystania kadry, stałego podnoszenia jej kwalifikacji, właściwego wykonywania obowiązków i dyscypliny; ustalanie liczby stanowisk w podległej jednostce organizacyjnej; realizacja zadań wynikających z innych ustaw.

Podsumowując kwestie organizacyjne, trzeba przychylić się do wniosków T. Przesławskiego, iż Służba Więzienna na płaszczyźnie teorii organizacji ze względu na charakter więzi zachodzącej pomiędzy jednostkami organizacyjnymi oraz pojedynczymi funkcjonariuszami stanowi zhierarchizowaną strukturę liniową. W strukturze liniowej występuje zasada jednoosobowego kierownictwa, w której każdemu podwładnemu odpowiada tylko jeden bezpośredni przełożony. Tak zatem między kierownikiem a wykonawcą zachodzi więź służbowa, która mieści w sobie zarówno zależność służbową, jak i osobową. Natomiast obok oddziaływań służbowych w strukturze liniowej biegą równocześnie, choć bez wyraźnego wyodrębnienia, sprzężenia funkcjonalne, tworzące więź funkcjonalną. Istotą więzi funkcjonalnej powinno być jednostronne wsparcie (pomaganie, doradzanie) przy wyborze sposobu postępowania¹⁸.

Jeśli zatem jest mowa o strukturach i więzi funkcjonalnej występującej w Służbie Więziennej, to na koniec tego artykułu trzeba koniecznie wspomnieć o funkcjonariuszach Służby Więziennej. Mianowicie – jak stanowi art. 38 u.SW – w Służbie Więziennej może pełnić służbę osoba: posiadająca obywatelstwo polskie; posiadająca uregulowany stosunek do służby wojskowej; korzystająca z pełni praw publicznych; która daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań; która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe albo wobec której nie został wydany prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne o takie przestępstwo, a także nie toczy się przeciwko niej postępowanie karne o takie przestępstwo; dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie

¹⁸ T. Przesławski, op. cit., s. 32-36.

do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych; posiadająca co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe; posiadająca zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia służby w formacji uzbrojonej, podległej szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotowa jest się podporządkować. Ponadto według art. 27 u.SW funkcjonariusze powinni wykazywać się odpowiednim przygotowaniem ogólnym i zawodowym oraz wysokim poziomem moralnym, systematycznie dokształcać się i podnosić kwalifikacje zawodowe, a w postępowaniu w stosunku do osób pozbawionych wolności są zobowiązani w szczególności: kierować się zasadami praworządności, bezstronności oraz humanitaryzmu; szanować ich prawa i godność; oddziaływać pozytywnie swoim własnym przykładem. Samo zaś postępowanie kwalifikacyjne¹⁹ do Służby Więziennej przeprowadza się z uwzględnieniem przepisów wykonawczych obowiązujących w tym zakresie.

Poza tym warto jeszcze dodać, iż stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje na podstawie mianowania, a mianowanie następuje:

- 1) na okres służby przygotowawczej,
- 2) na stałe.

Funkcjonariusz pełni służbę przygotowawczą przez okres dwóch lat. Okres służby przygotowawczej ma na celu przygotowanie i wyszkolenie funkcjonariusza oraz sprawdzenie, czy cechy osobiste, charakter i zdolności uzasadniają jego przydatność do służby. Po odbyciu służby przygotowawczej przez funkcjonariusza kierownik jednostki organizacyjnej mianuje go na stałe, jeżeli uzyska on pozytywną opinię służbową potwierdzającą osiągnięcie wyżej wskazanych celów. Jeśli chodzi o stanowiska służbowe, to w Służbie Więziennej dzieli się je na oficerskie, chorążych i podoficerskie. Na stanowiskach oficerskich wymagane jest posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego oraz ukończenie szkolenia zawodowego zakończonego złożeniem egzaminu na pierwszy stopień oficerski, oraz ukończenia szkolenia specjalistycznego. Natomiast na stanowiskach chorążych wymagane jest posiadanie tytułu zawodowego licencjata lub równorzędnego, ukończenie szkolenia zawodowego zakończonego złożeniem egzaminu na pierwszy stopień chorążego oraz ukończenie szkolenia specjalistycznego. W przypadku zaś stanowisk podoficerskich wymagane jest posiadanie wykształcenia

¹⁹ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 1 sierpnia 2018 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej (Dz. U. z 2022 r., poz. 1269).

średniego, ukończenie szkolenia zawodowego zakończonego złożeniem egzaminu na pierwszy stopień podoficerski oraz ukończenie szkolenia specjalistycznego²⁰. Powyższe wymogi dotyczące zwłaszcza wykształcenia mają na celu wymuszenie podnoszenia kwalifikacji od kandydatów aspirujących do wyższych stopni i stanowisk²¹.

Podsumowanie

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy zgodzić się z J. Pomiankiewiczem, że rola i zadania wykonywane przez Służbę Więzienną bez wątpienia mieszczą się w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i stanowią jego niezmiernie istotny element. Podstawowym zadaniem więziennictwa jest bowiem wykonywanie kary pozbawienia wolności, której istotą jest zapobieganie i przeciwdziałanie przestępczości oraz ochrona społeczeństwa przed szkodliwymi czynami. Tak zatem rola więziennictwa realizuje się w skutecznej reakcji państwa i społeczeństwa na przestępstwo. Przejawia się to w oddziaływaniu kary na przestępcę poprzez sprawiedliwą odpłatę, tj. izolowanie, odwet, odstraszenie, a jednocześnie umacnianie poczucia odpowiedzialności za popełnione czyny. Ważnym aspektem jest również kształtowanie postaw pożądanych i akceptowanych społecznie i prawnie²². Takie stanowisko podziela również M. Jurgielewicz, według którego SW jest doskonałym przykładem formacji, której działalność ma na celu nie tylko wykonywanie kary pozbawienia wolności, lecz także ograniczenie zagrożeń dla społeczeństwa, jakie wiążą się ze zjawiskiem przestępczości uzasadniającym właśnie konieczność izolacji sprawców czynów zabronionych²³. Nie ulega więc wątpliwości, że Służba Więzienna jest służbą wyspecjalizowaną w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i to w dość specyficznym jego zakresie, co może być jedną z przyczyn, że służba ta nie zawsze jest doceniana przez

²⁰ Art. 40 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1, 2 i 7, art. 44 ust. 1-4 u.SW.

²¹ K. Bojarski, *Służba funkcjonariuszy Służby Więziennej*, [w:] *Służba w formacjach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, M. Karpiuk (red.), A. Pieczywok (red.), AON, Warszawa 2016, s. 172 i nast.

²² J. Pomiankiewicz, *Miejsce i rola Służby Więziennej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obronnego Rzeczypospolitej*, [w:] *Państwo, prawo, bezpieczeństwo, ekonomia i edukacja. W obliczu zagrożeń XXI wieku*, A. Piędel (red.), J. Pomiankiewicz (red.), A. Żebrowski (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Wydział zamiejscowy w Nisku, Nisko 2014, s. 48-51.

²³ M. Jurgielewicz, *Administrative and legal status of the Prison Service in Poland – an outline of the issues*, "The Prison Systems Review" 2021, nr 112, s. 47.

społeczeństwa w stopniu, na jaki niewątpliwie zasługuje, zważywszy na jej rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego, jak było wskazane na wstępie, jest częścią administracji publicznej i w jej zakresie ujmujemy zarówno podmioty o charakterze ogólnym, jak i wyspecjalizowanym. Jednym z ważniejszych podmiotów o charakterze wyspecjalizowanym, jak wykazano w niniejszym artykule, jest Służba Więzienna. Mając świadomość realizowanych przez nią zadań oraz roli, jaką pełni, trudno przecenić jej znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Realizuje ona bowiem podstawowy interes publiczny w zakresie zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i pewności realizacji elementarnych zasad sprawiedliwości i odpowiedzialności za swoje czyny. Jest to absolutnie niezbędny element ładu społecznego i państwowego zapewniający bezpieczeństwo tu i teraz, a także umożliwiający niezakłócony rozwój państwa, jak i społeczeństwa.

Bibliografia

- Bojarski K., *Śłużba funkcjonariuszy Śłużby Więziennej*, [w:] *Śłużba w formacjach bezpieczeństwa i porządku publicznego*, M. Karpiuk (red.), A. Pieczywok (red.), AON, Warszawa 2016.
- Bojarski K., *Współdziałanie administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu administracyjno-prawnym*, WSBiO, Warszawa-Nisko 2017.
- Jurgielewicz M., *Administrative and legal status of the Prison Service in Poland – an outline of the issues*, “The Prison Systems Review” 2021, nr 112.
- Kaczmarek J. (red.), W. Łepkowski (red.), B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008.
- Malec J., D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Pływaczewski E., Pomiankiewicz J., *Więziennictwo jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] *Modernizowanie Więziennictwa, V Piąty Kongres Penitencjarny*, T. Bulenda (red.), A. Rzepliński (red.), UW i CZSW, Warszawa 2015.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo, teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Gospodarki Europejskiej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2012.
- Pomiankiewicz J., *Miejsce i rola Śłużby Więziennej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obronnego Rzeczypospolitej*, [w:] *Państwo, prawo, bezpieczeństwo, ekonomia i edukacja. W obliczu zagrożeń XXI wieku*, A. Piędel (red.), J. Pomiankiewicz (red.), A. Żebrowski (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Wydział zamiejscowy w Nisku, Nisko 2014.
- Pomiankiewicz J., *Więziennictwo w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – zarys problematyki*, [w:] *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wybrane aspekty*, A. Piędel (red.), J. Pomiankiewicz (red.), M. Powęska (red.), A. Żebrowski (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie, Wydział zamiejscowy w Nisku, Nisko 2018.
- Przesławski T., *Śłużba Więzienna w Polsce. Administracja i podstawy działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.
- Szulc B.M., *Metodologiczne i epistologiczne dylematy nauk o bezpieczeństwie i nauk o obronności*, [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie, paradygmat, wiedza, demokracja*, K. Raczkowski (red.), K. Żurkowska (red.), M. Żuber (red.), Difin, Warszawa 2013.
- Ściborek Z., B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne, podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Wrzosek S., *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, J. Korczak (red.), E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna

Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.

Zdyb M. (red.), J. Stelmasiak (red.), K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego, organy i inne podmioty administracji*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, (Dz. U. z 2021 r., poz. 53 ze zm.).

Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, (Dz. U. z 2022 r., poz. 2470).

Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 1 sierpnia 2018 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do Służby Więziennej, (Dz. U. z 2022 r., poz. 1269).