

Tomasz Przesławski

Okręgowy Inspektorat Służby Więziennej – nowa formuła organizacji pośredniej więziennictwa

Historycznie w organizacji polskiej Służby Więziennej wcześniej Straży Więziennej funkcjonowały dwa modele ukształtowania szczebli w hierarchii jednostek organizacyjnych¹: ustrój dwuszczeblowy (dwuinstancyjny) oraz trójszczeblowy (trójinstancyjny). Przez szczebel w hierarchii jednostek organizacyjnych rozumiem sytuację, w której jednostka organizacyjna poza wyodrębnieniem terytorialnym posiada również osobny człon kierowniczy, z wyraźnie przypisanymi przez prawo kompetencjami. Instancją nie będzie więc jednostka wydzielona wprawdzie terytorialnie, ale bez wyodrębnionego członu kierowniczego, podlegająca bezpośrednio kierownictwu jednostki wyższej. W strukturze organizacyjnej więziennictwa jednostka organizacyjna drugiego szczebla usytuowana pomiędzy organem centralnym a podstawowymi jednostkami organizacyjnymi w terenie, wzorowana na rozwiązaniach rosyjskich, pojawia się w aktach prawnych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na mocy dekretów Naczelnika Państwa. W dekrete z 7 lutego 1919 roku w przedmiocie organizacji Okręgowych Dyrekcji Więziennych² oraz w dekrete z 8 lutego 1919 roku w sprawie tymczasowych przepisów więziennych³ jednostkami organizacyjnymi pośrednimi pomiędzy sekcją więzienną

- 1 Hierarchia jednostek organizacyjnych odnosi się do instytucji rozczłonkowanej terytorialnie, J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1967, s. 550–552. Na temat modeli administracji penitencjarnej por. M. Porowski, *Administracja penitencjarna – zasady organizacji i kierowania* „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. 9, 348–351; E. Neymark, *Organizacja więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1929, s. 248–254.
- 2 Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych *Dziennik Praw*. 1919, Nr 14, poz. 173.
- 3 Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych, *Dziennik Praw*. 1919, Nr 15, poz. 202.

później Departamentem Więziennym Ministerstwa Sprawiedliwości a więzienia-
mi były okręgowe dyrekcje więzienne. Powołane jednostki sprawowały kontro-
lę nad działalnością więzień i zakładów wychowawczo-poprawczych w zakresie
administracyjnym, gospodarczym i finansowym (art. 1 dekretu z 7 lutego 1919
roku). Utworzono pięć takich Okręgowych Dyrekcji Więziennych: warszawską,
siedlecką (w Warszawie) łódzką, lubelską, kielecką (art. 2 dekretu z 7 lutego 1919
roku) a później w 1920 roku utworzono jeszcze dwie: krakowską i lwowską⁴. Okrę-
gowe Dyrekcje Więzienne sprawowały administracyjny nadzór nad więzieniami
m.in. w Łodzi nad więzieniami w okręgach sądowych Łódzkim, Kaliskim i Piotr-
kowskim z wyjątkiem więzienia w Dąbrowie, a później także więzienia w Czę-
stochowie, Sosnowcu i Będzinie⁵. Na czele Okręgowej Dyrekcji Więziennej stał
dyrektor okręgowy, który miał prawo wydawania podległym naczelnikom więzień
zarządzeń i wskazówek w zakresie sprawowanego nadzoru (kontroli). Dyrektor
okręgowy wraz ze swoim pomocnikiem (inspektorem okręgowym) mianowany
był przez Ministra Sprawiedliwości. Pozostały personel dyrekcji okręgowej przy-
jmowany był na wniosek dyrektora okręgowego przez szefa sekcji więziennej Mi-
nisterstwa Sprawiedliwości. Okręgowe dyrekcje więzienne działały praktycznie
tylko na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego i ze względów oszczędnościowych
zostały zlikwidowane z dniem 1 października 1921 roku Na ziemiach byłego za-
boru pruskiego i austriackiego do 1928 roku funkcje instancji pośredniej reali-
zowały jednostki organizacyjne władz prokuratorskich i sądowych⁶. Rozwiązanie
to stanowiło pozostałość po systemach więziennych państw zaborczych. W byłym
zaborze austriackim stanowiska kierownicze administracji penitencjarnej należały
do prezesów sądów okręgowych, którzy podlegali prezesom sądów apelacyjnych,
po 1925 roku kierownictwo nad więzieniami przy sądach okręgowych powierzono
naczelnikom więzień⁷. Instancją pośrednią pozostali prezesi sądów apelacyjnych.
Na terenach byłego zaboru pruskiego przełożonymi więzień byli prokuratorzy przy

4 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 1920 r. w porozumieniu z Mi-
nistrem Skarbu w przedmiocie utworzenia Okręgowych Dyrekcji Więziennych we Lwowie
i Krakowie (Dz.U. z 1920 r., Nr 107 poz. 705). E. Neymark, *Organizacja więziennictwa polskie-
go*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 17 października 1925 r., Nr 42; K. Pawlak, *Więziennictwo
Polskie w latach 1918–1939*, Kalisz 1995, s. 10.

5 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1920 r. w sprawie wyłączenia
więzień w Częstochowie, Sosnowcu i Będzinie z okręgu Łódzkiej Okręgowej Dyrekcji Więzi-
ennej i włączenie ich do okręgu Kieleckiej Okręgowej Dyrekcji Więziennej (Dz.U. z 1920 r., Nr 119,
poz. 793).

6 S. Car, *Dziesięciolecie Więziennictwa polskiego*, polska odtbitka z „Revue Penitentiaire de Po-
logne” 1929, Vol. IV, Nr 1/6.

7 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 1925 r. w sprawie przekazania
kierownictwa w I instancji nad więzieniami przy sądach okręgowych – w apelacjach lwow-
skiej i krakowskiej naczelnikom (dyrektorom-zarządcom) więzień (Dz.U. z 1925 r., Nr 41,
poz. 286). Por. także: *Więziennictwo Polskie, Dział Informacyjny, Przemówienie Ministra Spra-
wiedliwości*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1926, Nr 9.

sądach okręgowych podlegający prokuratorom przy sądach apelacyjnych⁸. Po wydaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 marca 1928 roku w sprawie organizacji więziennictwa⁹, jak również rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 czerwca 1928 roku o wykonaniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 marca 1928 roku w sprawie organizacji więziennictwa¹⁰, Minister Sprawiedliwości wykonywał naczelne kierownictwo nad więzieniami, przy czym nadzór i kontrolę sprawował przy pomocy inspektorów więziennictwa, działających pod bezpośrednim kierownictwem Dyrektora Departamentu Karnego (Więziennego) Ministerstwa Sprawiedliwości. Od końca lat 20. XX w. w Polsce realizowany był więc dwuinstancyjny model organizacji więziennictwa.

Po II wojnie światowej, od 1945 roku, powraca jednostka organizacyjna drugiego szczebla pełniąca administracyjny nadzór nad jednostkami więziennymi, obozami oraz zakładami wychowawczo poprawczymi (do końca 1947 roku)¹¹. Ze względów politycznych organizacja straży więziennej staje się częścią aparatu bezpieczeństwa publicznego. Organem centralnym więziennictwa do 7 grudnia 1954 roku pozostaje Departament VI Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, departament więziennictwa i obozów (od połowy 1947 roku departament więziennictwa), któremu jako organy pośrednie podlegają wydziały więziennictwa usytuowane w strukturach Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego¹². Takie rozwiązanie organizacyjne wzorowane było na regulacjach radzieckich z okresu międzywojennego¹³. Po przejściu z dniem 8 grudnia 1954 roku więziennictwa do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych organem naczelnym zostaje Departament Więziennictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, od 19 marca 1955 roku przekształcony w Centralny Zarząd Więziennictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z dniem 30 września 1955 roku następuje rozwiązanie wydziałów więziennictwa Wojewódzkich Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego, a ich miejsce zajmują centralne więzienia, którym administracyjnie podporządkowane

8 E. Neymark, *Organizacja więziennictwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 17 października 1925, Nr 42, s. 664–665, E. Neymark, *Organizacja więziennictwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 24 października 1925, Nr 43, s. 681. Krytycznie na temat instancji pośredniej w tym przekazania władzy II instancji prezesom Sądów Apelacyjnych w późniejszych projektach reformujących organizację więziennictwa por. Z. Bugajski, E. Neymark, *Aktualne zagadnienia i projekty reformy więziennictwa*, t.1, Warszawa 1925, s. 238; J. Zakrzewski, *Pierwsze pięćdziesiąt lat więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1929, s. 48.

9 Dz.U. z 1928 r., Nr 29, poz. 272.

10 Dz.U. z 1928 r., Nr 64, poz. 591.

11 K. Bedyński, *Kształtowanie się struktury administracyjnej więziennictwa*, [w:] P. Wierzbicki (red.), *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy*, Warszawa 1988, s. 27–28.

12 Z. Karl, *Krótki zarys struktury organizacyjnej więziennictwa polskiego w latach 1945–1956*, „Przegląd Więziennictwa” 1962, Nr 2.

13 J. Utrat-Milecki, *Więziennictwo w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 1996, s. 19; M. Porowski, *Funkcje administracji penitencjarnej w Polsce, niepublikowana praca doktorska*, WPiA UW, Warszawa 1975, s. 181.

są mniejsze więzienia karne, więzienia karno-śledcze, ośrodki pracy więźniów i kolonie rolne¹⁴. Jednostkami typu pośredniego przez krótki czas pozostawały Centralne Obozy Pracy (od kwietnia 1945) Pomorski Zarząd Obozów Pracy Więźniów w Potulicach (od czerwca 1945) Okręgowe Zarządy Pracy Więźniów (od października 1945 do 4 czerwca 1947 roku), a także delegatura Centralnego Zarządu Więziennictwa do spraw Ośrodków Pracy Więźniów przy kopalniach węgla w Chorzowie (od 24 kwietnia 1955 do 4 czerwca 1947 roku)¹⁵.

Po przekazaniu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości od 1 listopada 1956 roku¹⁶ reorganizacji poddano Centralny Zarząd Więziennictwa stanowiący jednostkę organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości, oraz jednostki pośrednie¹⁷. Likwidacji uległa delegatura Centralnego Zarządu Więziennictwa w Chorzowie z dniem 31 grudnia 1957 roku oraz zredukowano z 33 do 17 liczbę centralnych więzień którym podlegały jednostki podstawowe z województw (więzienia karne, więzienia karno-śledcze, ośrodki pracy więźniów, kolonie rolne)¹⁸.

W latach 70. ubiegłego wieku trzykrotnie zmieniano nazwę pośredniej jednostki organizacyjnej drugiego szczebla z centralnych więzień na wojewódzkie areszty śledcze, następnie w 1971 roku na wojewódzkie zarządy zakładów karnych, a od 1 stycznia 1976 roku na okręgowe zarządy zakładów karnych (od roku 1970 zmieniono również nazwę organu centralnego, Centralny Zarząd Więziennictwa stał się Centralnym Zarządem Zakładów Karnych i Aresztów Śledczych, a od 1971 roku Centralnym Zarządem Zakładów Karnych).

Od powstania okręgowych zarządów zakładów karnych podlegała zmianom ich liczba, początkowo było ich 10, od 1 stycznia 1977 roku zwiększono liczbę okręgów do 12, od 1 lipca 1980 roku, kierując się oszczędnościami etatowymi, zmniejszono do 8 okręgów, by od 1 kwietnia 1984 roku, mając na względzie większą efektywność szczebli pośrednich, podnieść liczbę okręgowych zarządów zakładów karnych do 14. Okręgowym zarządom zakładów karnych podlegały zakłady karne, areszty śledcze, ośrodki przystosowania społecznego, przywięzienne zakłady pracy oraz inne jednostki organizacyjne więziennictwa położone na ich terenie¹⁹. Ostatecznie 14 okręgowych

14 K. Bedyński, *Kształtowanie się...*, s. 38–39.

15 Z. Karl, *Krótki zarys...*, s. 18, 34; K. Bedyński, *Kształtowanie się...*, s. 41–42, 55; Podobnie jak w latach 1970–1976 taką jednostką była delegatura Centralnego Zarządu Zakładów Karnych do spraw zagospodarowania Bieszczad.

16 Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o przejściu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 41, poz. 188). Nie oznaczało to jednak rozwiązania faktycznych wpływów MSW w więziennictwie, por. P. Moczydłowski, *Więziennictwo w okresie transformacji ustrojowej w Polsce: 1989–2003*, [w:] T. Bulenda, R. Musydłowski (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003. s. 88.

17 Na marginesie zauważyć należy, że podobna reforma na ziemiach polskich w zaborze rosyjskim była przeprowadzana z końcem XIX w. co było powodem dodatkowych trudności związanych z przeniesieniem w 1895 r. głównego zarządu więziennego „z ministerjum spraw wewnętrznych do ministerjum sprawiedliwości”, por. M. Szaciński, *Reforma więzienna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1904, Nr 33.

18 K. Bedyński, *Kształtowanie się...*, s. 48, 50.

19 *Ibidem*, s. 51, 56–57.

zarządów zakładów karnych w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu zostało zlikwidowanych 31 grudnia 1989 roku²⁰. Na krótki czas zniesione zostały jednostki organizacyjne średniego szczebla w strukturze więziennictwa, a zadania oraz wynikające z nich prawa i obowiązki znoszonych jednostek przejęły Centralny Zarząd Zakładów Karnych oraz zakłady karne i areszty śledcze²¹.

Jednostki pośrednie w strukturze organizacyjnej więziennictwa reaktywowane zostały z dniem 1 listopada 1990 roku w postaci rejonowych zakładów karnych i rejonowych aresztów śledczych²². Rejonowym aresztem śledczym i rejonowym zakładem karnym kierował naczelnik, który podlegał dyrektorowi Centralnego Zarządu Zakładów Karnych. Podobnie jak w przypadku okręgowych zarządów zakładów karnych zmianie podlegała liczba nowo utworzonych podmiotów, początkowo było to 19 rejonowych aresztów śledczych, następnie od 1 stycznia 1993 roku 14 rejonowych aresztów śledczych, a od 1 października 1993 roku 13 rejonowych aresztów śledczych. I odpowiednio od 1 listopada 1990 roku utworzono 13 rejonowych zakładów karnych, których liczbę zmniejszono od 1 stycznia 1993 roku do 2 – w Rzeszowie-Załężu i we Wrocławiu. Z dniem 31 sierpnia 1996 roku zniesiono rejonowe areszty śledcze i rejonowe zakłady karne tworząc w ich miejsce areszty śledcze i zakłady karne²³. Likwidacja powołanych jednostek była skorelowana z wprowadzeniem ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej, która zaczęła obowiązywać od 1 września 1996 roku (zwana dalej u.s.w.) z 1996 roku²⁴. U.s.w. z 1996 roku wyodrębniła centralną jednostkę organizacyjną służby pod nową nazwą Centralnego Zarządu Służby Więziennej ze struktur organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Jednostkami organizacyjnymi drugiego szczebla o charakterze pośrednim pomiędzy Centralnym Zarządem Służby Więziennej a jednostkami podstawowymi zostały Okręgowe inspektoraty służby więziennej²⁵. Utworzono z dniem 1 września 1996 roku 15 okręgowych

20 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 1989 r. w sprawie zniesienia okręgowych zarządów zakładów karnych (Dz.Urz.MS. z 1989 r., Nr 5, poz. 33).

21 J. Pyrcak, *Organizacja i zadania więziennictwa w nowej ustawie o służbie więziennej*, „Przeгляд Więziennictwa Polskiego” 1996, Nr 12–13, s. 58.

22 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 września 1990 r. w sprawie utworzenia rejonowych aresztów śledczych i rejonowych zakładów karnych oraz wykazu podległych im jednostek organizacyjnych (Dz.Urz.MS. z 1990 r., Nr 5, poz. 52).

23 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 1996 r. w sprawie zniesienia rejonowych aresztów śledczych i rejonowych zakładów karnych oraz utworzenia w ich miejsce aresztów śledczych i zakładów karnych (Dz.Urz.MS. Nr 5, poz.27).

24 Dz.U. z 1996 r., Nr. 61, poz. 283 ze zm.

25 Na marginesie wskazać należy, że z punktu widzenia rozczłonkowania terytorialnego ustawa wprowadziła dalszą możliwość wydzielenia organizacyjnego wskazując, że takie jednostki organizacyjne jak zakłady karne, areszty śledcze, ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia kadr Służby Więziennej, mogą posiadać podległe oddziały położone w tej samej lub innej miejscowości (art. 3 ust. 4 u.s.w. z 1996 r.). Nie zmieniło to jednak szczebli hierarchii jednostek organizacyjnych SW, skoro ustawa nie przyznawała oddziałom samodzielności organizacyjnej na wzór powołanych jednostek (obecnie art. 8 ust. 4 u.s.w.).

inspektoratów SW w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, i we Wrocławiu obejmujących terytorialnym zasięgiem działania zakłady karne, areszty śledcze oraz ośrodki doskonalenia kadr²⁶. Zgodnie z regulacjami u.s.w. z roku 1996 (art. 6) kierownikiem okręgowego inspektoratu Służby Więziennej pozostawał dyrektor okręgowy Służby Więziennej, mianowany spośród oficerów Służby Więziennej, i zwalniany ze stanowiska na wniosek Dyrektora Generalnego Służby Więziennej przez Ministra Sprawiedliwości. Z kolei zastępca dyrektora okręgowego Służby Więziennej był mianowany spośród oficerów Służby Więziennej, i zwalniany ze stanowiska na wniosek Dyrektora Okręgowego przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Regulacje te zostały powtórzone w nowej ustawie z 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej, obowiązującej obecnie, która weszła w życie 13 sierpnia 2010 roku²⁷. Reguła, która stanowi o rozdzieleniu funkcji powoływania i wnioskowania na stanowisko kierownicze w SW pomiędzy różnymi podmiotami, oznacza w zakresie powoływania na stanowisko kierownicze, ograniczenie podległości osobowej przy zachowaniu pełnej zależności służbowej w hierarchii wyższych stanowisk kierowniczych Służby Więziennej. Bez stosownego wniosku Dyrektora Generalnego SW nie jest możliwy akt powołania na stanowisko Dyrektora Okręgowego SW, ani wbrew takiemu wnioskowi (art. 65 u.s.w.). Możliwa jest natomiast odmowa ze strony Ministra Sprawiedliwości powołania na stanowisko Dyrektora Okręgowego pomimo złożenia wniosku ze strony Dyrektora Generalnego SW.

Podobny mechanizm występuje przy powołaniu zastępcy Dyrektora Okręgowego SW. Przykładem limitowania zależności personalnej pomiędzy Dyrektorem Okręgowym SW a jego zastępcą, jest wyłączenie kompetencji z zakresu decyzji w sprawach realizacji uprawnień mieszkaniowych, które wobec obu podmiotów podejmuje Dyrektor Generalny SW (art. 192 pkt 2 lit. b u.s.w.). Pełna zależność personalna występuje w innych przestrzeniach podporządkowania np. jeśli chodzi o opinie służbowe, które w stosunku do Dyrektora Okręgowego SW sporządza Dyrektor Generalny SW, natomiast dla zastępców Dyrektora Okręgowego SW i funkcjonariuszy pełniących służbę w okręgowym inspektoracie Służby Więziennej, dyrektorów zakładów karnych i dyrektorów aresztów śledczych, kendantów ośrodków doskonalenia kadr Służby Więziennej, opinię wydaje Dyrektor Okręgowy SW (art. 88 pkt 2–3 u.s.w.). Akty wewnętrzne wydane na podstawie obowiązującej u.s.w. utrzymały dotychczasową liczbę okręgowych inspektoratów

26 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 1996 r., Nr 5, poz. 28). Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 2004 r., Nr 2, poz. 6).

27 Dz.U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523 ze zm.

SW jak również siedziby i zasadniczo terytorialny zasięg działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej²⁸. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej poza tym, że jest kierownikiem Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej (art. 12 ust. 1 u.s.w.), uzyskał status organu SW (art. 7 pkt 2 u.s.w.). Oznacza to wyodrębnienie organizacyjne z przypisanymi kompetencjami o charakterze wewnętrznym i penitencjarnym, wyjątkowo są to również kompetencje administracyjne. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej wraz z aparatem wykonawczym w postaci okręgowego inspektoratu Służby Więziennej działa na trzech płaszczyznach: organizacyjnej w zakresie administracji służbą, penitencjarnej w obszarze regulacji stosunków służbowych ukierunkowanych na skazanych oraz relacji ze skazanymi i wreszcie administracyjnej, w sytuacji podejmowanych działań charakterystycznych dla administracji publicznej. Takie wyodrębnienie sfer działania ma charakter konwencjonalny, gdyż np. stosunki wewnętrzne pomiędzy funkcjonariuszami SW niezależnie czy ich celem jest sama organizacja służby, czy organizacja świadczeń na rzecz skazanych mogą być zaliczone po prostu do organizacji SW. Wydzielenie tego typu stosunków do obszaru penitencjarnego uzasadnione może być tym, że służą one pośrednio wykonywaniu kary pozbawienia wolności i innych środków izolacyjnych. Przykładem działań Dyrektora Okręgowego SW ze sfery administracji służby jest opracowywanie planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych dla okręgowego inspektoratu Służby Więziennej i podległych jednostek organizacyjnych (art. 12 ust. 2 pkt 7 u.s.w.) czy też uczestniczenie w postępowaniu dyscyplinarnym jako przełożony lub wyższy przełożony dyscyplinarny (art. 231 ust. 1, 8 u.s.w.). Egzemplifikacją działań penitencjarnych Dyrektora Okręgowego SW jest koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w podległych jednostkach organizacyjnych i nadzór nad nimi (art. 12 ust. 2 pkt 1 u.s.w.), natomiast gdy chodzi o stosunki z samymi skazanymi, wymienić należy tutaj rozpatrywanie skarg, które dotyczą działalności nadzorowanej jednostki organizacyjnej²⁹, jak również uchylanie decyzji sprzecznych z prawem w postępowaniu wykonawczym (art. 78 § 2 k.k.w.). Wreszcie Dyrektor Okręgowy SW, działając jako przełożony funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych (art. 12 ust. 3 u.s.w.), wydając decyzje administracyjne, które powodują trwałe zmiany w treści stosunku służbowego (art. 218 u.s.w.), np. zwolnienia ze służby, pełni rolę organu administrującego (funkcjonalnego) w rozumieniu art. 5 k.p.a. Dyrektor Okręgowy SW poza działaniami władczymi może reprezentować Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych (art. 67 § 2 k.p.c.), w których np. funkcjonariusze SW domagają się w postępowaniu sądowym nie zrealizowanych

28 Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 2010 r., Nr 8, poz. 116 i Nr 12, poz. 155 oraz z 2013 r. poz. 2 oraz z 2014 r., poz. 35).

29 § 3 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2003 r., Nr 151, poz. 1467 ze zm.).

świadczeń wynikających z pragmatyki służbowej czy uchylenia kar nałożonych w postępowaniu dyscyplinarnym, natomiast skazani dochodzą roszczeń z tytułu ochrony dóbr osobistych naruszonych w trakcie izolacji.

Dyrektor Okręgowy SW wraz z innymi organami SW jest adresatem ustawowo powierzonych kompetencji wewnętrznych i penitencjarnych, w rozumieniu statycznym, gdy chodzi o zadania i zakresy działań określone w ustawie pragmatycznej, jak również dynamicznym, zważywszy na prawne formy działania, np. możliwość wydawania generalnych aktów administracyjnych: zarządzeń, instrukcji lub wytycznych (art. 12 ust. 4 u.s.w.), poleceń służbowych, aktów opiniujących, rozkazów personalnych³⁰. Należy jednak zauważyć, że pierwszym podmiotem kompetencji związanej z organizacją legalnego pozbawienia wolności jest cała SW, co wynika z art. 2 ust. 1 u.s.w., który stanowi, iż SW realizuje na zasadach określonych w k.k.w. zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Jest to więc przykład interesującego rozwiązania organizacyjnoprawnego, w którym cała struktura organizacyjna SW jest nośnikiem kompetencji penitencjarnej i związanej z nią kompetencji organizacyjnej realizowanej przez organy SW za pomocą hierarchicznie podporządkowanych jednostek organizacyjnych SW³¹. Zakresy działań określone w pragmatyce służbowej są wyrazem ustawowej dekoncentracji wewnątrz organizacji, w której poszczególne organy SW (a nawet, gdy chodzi o uprawnienia władcze z użyciem przymusu bezpośredniego i broni palnej wszyscy funkcjonariusze SW)³² uzyskują możliwość realizacji w pewnym obszarze zadań SW. Powierzenie określonego zakresu spraw do załatwiania przez Dyrektora Okręgowego SW przy pomocy Okręgowego Inspektoratu SW nie oznacza niezależności od jednostki nadrzędnej. Dekoncentracja zadań organizacyjnych i penitencjarnych w SW odnosi się bowiem do układu scentralizowanego. Od strony więzi organizacyjnych zachodzących pomiędzy szczeblami jednostek organizacyjnych SW, jak i wewnątrz tych jednostek, organizację tę charakteryzuje hierarchiczne podporządkowanie, co oznacza możliwość kierowania działaniami podwładnych przez przełożonych w postaci wydawania wiążących poleceń służbowych, a w przypadku kierowników jednostek organizacyjnych także aktów o charakterze ogólnym. Osoby pełniące kierownicze stanowiska w SW oraz przełożeni wyższego szczebla pozostają jednocześnie w relacji zwierzchności i podporządkowania.

30 Wskazując na kompetencje w ujęciu relacji poziomej i pionowej, posilujemy się siatką pojęciową występującej w prawie administracyjnym, M. Matczak, *Kompetencje w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 361–362, 375–379.

31 T. Prześławski, *Służba Więzienna w Polsce. Administracja i podstawy działania*, Warszawa 2012, s. 116–121.

32 Funkcjonariusz SW może użyć środka przymusu bezpośredniego lub broni palnej lub wykorzystać je do celów określonych w ustawie o środkach przymusu i broni palnej wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym pełni służbę albo w którym jest zatrudniony. Por. art. 5 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).

W przypadku Dyrektora Okręgowego SW wyraża to regulacja, zgodnie z którą podlega on Dyrektorowi Generalnemu SW (art. 63 ust. 2 pkt 2 u.s.w.) i jest przełożonym funkcjonariuszy SW i pracowników SW pełniących służbę (pracę) w Okręgowym Inspektoracie Służby Więziennej (art. 32 ust. 1 u.s.w.) oraz w podległych jednostkach organizacyjnych SW (art. 12 ust. 3 u.s.w.). W bezpośrednim zasięgu kierowania Dyrektora Okręgowego SW poza wypadkami niecierpiącymi zwłoki³³, jak również wydawaniem generalnych aktów (zarządzeń, wytycznych, instrukcji, art. 12 ust. 4 u.s.w.) pozostają zastępcy dyrektora okręgowego, dyrektor zakładu karnego, dyrektor aresztu śledczego oraz komendant ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej (art. 63 ust. 2 pkt 3 u.s.w.). W pozostałym zakresie w strukturę kierowania Okręgowym Inspektoratem SW i jednostek podległych włączeni są dalsi przełożeni, w tym wymienieni powyżej, za pośrednictwem których Dyrektor Okręgowy SW administruje służbą. W postępowaniu dyscyplinarnym Dyrektor Okręgowy podlega władzy dyscyplinarnej Dyrektora Generalnego SW (art. 231 ust. 2 u.s.w.), natomiast sam jest przełożonym dyscyplinarnym dla funkcjonariuszy Okręgowego Inspektoratu SW oraz wyższym przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do zastępcy dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego, zastępcy komendanta ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej oraz funkcjonariuszy tych jednostek (art. 231 ust. 8 pkt 3 u.s.w.). Z punktu widzenia między szczeblowych powiązań organizacyjnych pomiędzy jednostkami organizacyjnymi SW kierownicy jednostek SW pełnią jednocześnie funkcję organów SW (art. 7 pkt 2 u.s.w.), co może być również odczytywane jako wyraz funkcji kierowniczej organów wyższych SW nad organami niższymi.

Niezależnie od zgłaszanych niekiedy postulatów usytuowania centralnego szczebla Służby Więziennej w strukturach organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości³⁴, a więc powrotu do organizacyjnej formuły sprzed 1996 roku, a także większego usamodzielnienia jednostek podstawowych³⁵ i rezygnacji ze szczebla pośredniego w obecnym kształcie³⁶ bądź całkowitej jego likwidacji³⁷, biorąc

33 Por. § 7 Regulaminu Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Nr 2/2010 z 18 października 2010 r. w sprawie sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

34 M. Porowski, *Uwagi do projektu ustawy o Służbie Więziennej*, Biuro Studiów i Ekspertyz, lipiec 1995; http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_95/e-51.pdf (dostęp: 21.04.2016).

35 Z. Lasocik, *Organizacja i zasady działania więziennictwa*, [w:] *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, s. 211–212; W. Śledzik, *Ustawa o Służbie Więziennej – stan obecny i perspektywy*, [w:] W. Ambrozik, H. Machel, P. Stępnik (red.), *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, IV Kongres Penitencjarny, UAM, UG, CZSW, COSSW, Poznań–Gdańsk–Warszawa 2008, s. 268; G. Czajkowski, *Przeobrażenia w Służbie Więziennej*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnik (red.), *Więziennictwo – Nowe Wyzwania*, II Polski Kongres Penitencjarny, CZSW, UAM, PTP, COSSW, Warszawa–Poznań–Kalisz, s. 767.

36 K. Wójcik, *Propozycja zmian w ustawie o Służbie Więziennej*, [w:] W. Ambrozik, H. Machel, P. Stępnik (red.), *Misja Służby Więziennej...*, s. 330.

37 T. Wierzchowski, *Zakład karny w strukturze organizacyjnej więziennictwa – terażniejszość i przyszłość*, [w:] B. Hołyst, W. Ambrozik, P. Stępnik (red.), *Więziennictwo – Nowe Wyzwania...*, s. 383.

pod uwagę charakter zadań publicznych realizowanych przez SW oraz zachowanie efektywnego kierownictwa nad siecią jednostek więziennych, funkcjonowanie Okręgowych Inspektoratów SW uznać należy za historycznie i organizacyjnie uzasadniony element przyczyniający się w istotnym stopniu do skutecznego działania SW. Dyrektor Okręgowy SW wraz ze swoim aparatem pomocniczym w postaci Okręgowego Inspektoratu SW poza charakterystycznymi przejawami władztwa dla więzi kierowniczych, realizuje też funkcje nadzorcze, kontrolne, koordynacyjne i planistyczne. Przesunięcie środków oddziaływania nad jednostkami podstawowymi do ogniwa centralnego, wiązać musiałoby się z rozbudowaniem tego szczebla, a i tak, ze względu na skalę rozczłonkowania terytorialnego administracji więziennej, zarządzanie bezpośrednio z centrali uznać należałoby z punktu widzenia szybkości, ponoszonych nakładów finansowych i efektywności za niewystarczające. Podobnie, zważywszy na doświadczenia lat minionych, negatywnie oceniać należy pomysły koncentrowania w wybranych jednostkach podstawowych, uprawnień władczych w zakresie oceny prawidłowości działania innych zakładów karnych (aresztów śledczych), które poza działalnością własną pełniłyby rolę podmiotów nadzorujących i kontrolnych. Obecna struktura organizacyjna SW wraz z jednostką Okręgowego Inspektoratu SW skutecznie realizuje postawione przed nią zadania publiczne i dostosowana jest do specyfiki regionalnej i wielkości terytorialnej Rzeczypospolitej Polski.

Bibliografia

- Bedyński K., *Kształtowanie się struktury administracyjnej więziennictwa*, [w:] Wierzbicki P. (red.), *Rozwój penitencjarystyki w PRL. Wybrane problemy*, Warszawa 1988.
- Bugajski Z., Neymark E., *Aktualne zagadnienia i projekty reformy więziennictwa*, t. I, Warszawa 1925.
- Car S., *Dziesięciolecie Więziennictwa polskiego*, polska odbitka z „Revue Penitentiaire de Pologne” 1929, Vol. IV, Nr 1/6.
- Czajkowski G., *Przeobrażenia w Służbie Więziennej*, [w:] Hołyst B., Ambrozik W., Stępiak P. (red.), *Więziennictwo – Nowe Wyzwania*, II Polski Kongres Penitencjarny, CZSW, UAM, PTP, COSSW, Warszawa–Poznań–Kalisz 2001.
- Karl Z., *Krótki zarys struktury organizacyjnej więziennictwa polskiego w latach 1945–1956*, „Przegląd Więziennictwa” 1962, Nr 2.
- Lasocik Z., *Organizacja i zasady działania więziennictwa*, [w:] Bulenda T., Musidłowski R. (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2007.
- Matczak M., *Kompetencje w prawie administracyjnym*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.
- Moczydłowski P., *Więziennictwo w okresie transformacji ustrojowej w Polsce: 1989–2003*, [w:] Bulenda T., Musidłowski R. (red.), *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003.
- Neymark E., *Organizacja więziennictwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 17 października 1925, Nr 42.
- Neymark E., *Organizacja więziennictwa polskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 24 października 1925, Nr 43

- Neymark E., *Organizacja więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1929.
- Pawlak K., *Więziennictwo Polskie w latach 1918–1939*, Kalisz 1995.
- Porowski M., *Funkcje administracji penitencjarnej w Polsce*, niepublikowana praca doktorska, WPIA UW, Warszawa 1975.
- Porowski M., *Administracja penitencjarna – zasady organizacji i kierowania*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. 9.
- Porowski M., *Uwagi do projektu ustawy o Służbie Więziennej, Biuro Studiów i Ekspertyz*, lipiec 1995, http://biurosejm.gov.pl/teksty_pdf_95/e-51.pdf (dostęp: 21.04.2016).
- Przesławski T., *Służba Więzienna w Polsce. Administracja i podstawy działania*, Warszawa 2012.
- Pyrcał J., *Organizacja i zadania więziennictwa w nowej ustawie o służbie więziennej*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1996, nr 12 -13.
- Śledzik W., *Ustawa o Służbie Więziennej – stan obecny i perspektywy*, [w:] Ambrozik W., Machel H., Stępiak P. (red.), *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, IV Kongres Penitencjarny, UAM, UG, CZSW, COSSW, Poznań–Gdańsk–Warszawa 2008.
- Szaciński M., *Reforma więzienna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1904, Nr 33.
- Utrat-Milecki J., *Więziennictwo w Polsce w latach 1944–1956*, IPSiR UW, Warszawa 1996.
- Wójcik K., *Propozycja zmian w ustawie o Służbie Więziennej*, [w:] *Misja Służby Więziennej a jej zadania wobec aktualnej polityki karnej i oczekiwań społecznych*, IV Kongres Penitencjarny, Ambrozik W., Machel H., Stępiak P. (red.), UAM, UG, CZSW, COSSW, Poznań–Gdańsk–Warszawa 2008.
- Wierzychowski T., *Zakład karny w strukturze organizacyjnej więziennictwa – teraźniejszość i przyszłość*, [w:] Hołyst B., Ambrozik W., Stępiak P. (red.), *Więziennictwo – Nowe Wyzwania*, II Polski Kongres Penitencjarny, CZSW, UAM, PTP, COSSW, Warszawa–Poznań–Kalisz 2001.
- Więziennictwo Polskie, Dział Informacyjny, Przemówienie Ministra Sprawiedliwości*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1926, Nr 9.
- Zakrzewski J., *Pierwsze pięćdziesiąt lat więziennictwa polskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1918–1928*, Warszawa 1929.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1967.

Akty prawne

- Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych, *Dziennik Praw* 1919, Nr 14, poz. 173.
- Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych, *Dziennik Praw* 1919, Nr 15, poz. 202.
- Ustawa z dnia 11 września 1956 r. o przejściu więziennictwa do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 41, poz. 188).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r., Nr 79, poz. 523 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobów załatwiania wniosków, skarg i próśb osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. z 2003 r., Nr 151, poz. 1467 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 listopada 1920 r. w porozumieniu z Ministrem Skarbu w przedmiocie utworzenia Okręgowych Dyrekcji Więziennych we Lwowie i Krakowie (Dz.U. 1920, Nr 107 poz. 705).

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1920 r. w sprawie wyłączenia więźniów w Częstochowie, Sosnowcu i Będzinie z okręgu Łódzkiej Okręgowej Dyrekcji Więziennej i włączenie ich do okręgu Kieleckiej Okręgowej Dyrekcji Więziennej (Dz.U. z 1920 r., Nr 119, poz. 793).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 kwietnia 1925 r. w sprawie przekazania kierownictwa w I instancji nad więzieniami przy sądach okręgowych – w apelacjach lwowskiej i krakowskiej naczelnikom (dyrektorom-zarządcom) więzień (Dz.U. z 1925 r., Nr 41, poz. 286).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 1989 r. w sprawie zniesienia okręgowych zarządów zakładów karnych (Dz.Urz.MS. z 1989 r., Nr 5, poz.33).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 września 1990 r. w sprawie utworzenia rejonowych aresztów śledczych i rejonowych zakładów karnych oraz wykazu podległych im jednostek organizacyjnych (Dz.Urz.MS. z 1990 r., Nr 5, poz. 52).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 1996 r. w sprawie zniesienia rejonowych aresztów śledczych i rejonowych zakładów karnych oraz utworzenia w ich miejsce aresztów śledczych i zakładów karnych (Dz.Urz.MS. Nr 5, poz.27).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 1996 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 1996 r., Nr 5, poz. 28).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych Służby Więziennej oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 2004 r., Nr 2, poz. 6).
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 sierpnia 2010 r. w sprawie siedzib, terytorialnego zasięgu i szczegółowego zakresu działania dyrektorów okręgowych oraz struktury organizacyjnej okręgowych inspektoratów Służby Więziennej (Dz.Urz.MS. z 2010 r., Nr 8, poz. 116 i Nr 12, poz. 155 oraz z 2013 r. poz. 2 oraz z 2014 r., poz. 35).
- Regulamin Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Nr 2/2010 z dnia 18 października 2010 r. w sprawie sposobu pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.