

Charakter prawny i teleologiczne podstawy koncepcji sędziowskiego nadzoru penitencjarnego

TOMASZ KALISZ

Katedra Prawa Karnego Wykonawczego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Charakter prawny nadzoru penitencjarnego

Termin „nadzór” rozumiany jest jako szczególny rodzaj szeroko ujmowanej kontroli prawnej, którą wykonuje organ pozostający w związku funkcjonalnym z organem poddanym kontroli. Związek ten oznacza uzależnienie działalności jednego organu od drugiego i daje organowi kontrolującemu uprawnienia do wyciągania konsekwencji prawnych ze spostrzeżonych uchybień, także poprzez uprawnienia do korygowania wadliwych decyzji¹.

Uprawnienia nadzorcze przysługują z reguły organowi wyższego rzędu nad organem niższego rzędu. W przypadku nadzoru penitencjarnego reguła ta nie ma jednak zastosowania². S. Walczak, podając swoją definicję nadzoru penitencjarnego podkreśla właśnie ten charakterystyczny element: „Przez nadzór penitencjarny rozumiano [...] przede wszystkim nadzór nad sposobem wykonywania kary pozbawienia wolności od strony jej zgodności z zasadami prawa regulującego jej wykonanie oraz re-

¹ S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawno-porównawczym*, Warszawa 1968, s. 331; M. Cieślak, *Pojęcie i rodzaje nadzoru w procedurze karnej na tle obowiązującego prawa*, PiP 1963, nr 8–9, s. 245.

² S. Leleńtal, *Prawo karne wykonawcze*, Warszawa 1990, s. 231.

alizację celów kary pozbawienia wolności – sprawowany przez czynnik pod względem organizacyjnym nienależący do administracji zakładu karnego i od niej niezależny³.

W praktyce niezwykle trudnym zadaniem jest sformułowanie uniwersalnego pojęcia nadzoru. Analizując różnego rodzaju instytucje nadzorcze, zauważamy, że za każdym razem konkretny układ jest realizowany w innej postaci prawnej, innymi środkami prawnymi i w zmiennym nasileniu ich stosowania. Szczegółową treść tego pojęcia należy za każdym razem budować na podstawie treści tych postanowień normatywnych, które regulują nadzór. Przepisy te najpełniej określają podmiot legitymowany, jednocześnie tak kształtują zakres przedmiotowy, aby stworzyć możliwość wywierania wpływu na kierownictwo podmiotów nadzorowanych. W takim układzie istotne jest prawidłowe wykonanie decyzji, wytycznych, wskazań organu nadzorczego, nie zaś wyłączenie w działaniu organu pierwotnie odpowiedzialnego za określone zadania⁴. Warto pamiętać, że nieomal za każdym razem, gdy używamy pojęcia nadzór, to tak naprawdę mówimy o różnym wzajemnym usytuowaniu organów, innych uprawnieniach, innych możliwościach. Stąd mamy do czynienia z tak licznymi teoretycznymi problemami⁵.

Instytucja nadzoru istnieje tylko wtedy, gdy jest wyraźnie ustanowiona przez prawo, gdy organy nadzorujące i nadzorowane wskazane są w odpowiednich aktach prawnych, gdy przypadki, w których organ nadzorujący może i ma obowiązek wkroczyć w sferę samodzielnego działania organu nadzorowanego, określone są prawem, wreszcie gdy lista środków nadzoru jest także określona prawem⁶. Nadzór, co wyraźnie podkreśla się w literaturze, limitowany jest prawem i niesie ze sobą każdorazowo prawne formy oddziaływania. Z reguły organ nadzorujący dysponuje kilkoma środkami nadzoru w stosunku do organów nadzorowanych. Zestaw środków nadzoru określany jest jako prawna lista

³ S. Walczak, *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, Warszawa 1972, s. 239.

⁴ E. Krauze, *Instytucja nadzoru w nauce prawa*, PPIA, t. XXXVII, Wrocław 1997, s. 83.

⁵ J. Łętowski, Rozdział VI. *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 352.

⁶ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 133.

środków nadzoru. Oznacza to, że organ nadzorujący może używać tylko takich środków nadzoru, jakie zostały mu przyznane przez prawo. Niedopuszczalne jest stosowanie innych środków, nawet wówczas, gdy organ ten uważał je za skuteczniejsze i mniej dolegliwe dla organu nadzorowanego niż środki prawem przewidziane, chyba że będą to środki o charakterze niewładczym⁷.

Do kategorii typowych (najczęściej spotykanych) środków nadzoru zaliczyć możemy:

- zatwierdzenie – zgodna wola dwóch podmiotów, gdzie jako drugi wypowiada się organ nadzorczy, najczęściej rozstrzygnięcie nie zatwierdzone lub nie przedstawione do zatwierdzenia jest nieważne, chyba że prawo stanowi inaczej;

- uzgodnienie – tu organ nadzorowany przedstawia organowi nadzorczemu projekt rozstrzygnięcia, następnie po uzyskaniu pozytywnego stanowiska podejmuje dalsze czynności;

- zaopiniowanie – jednostka nadzorowana przedstawia projekt rozstrzygnięcia organowi nadzorczemu, który wyraża swoje stanowisko o charakterze niewiążącym (niezbędny jest w tej relacji, z punktu widzenia nadzoru, sam fakt przedstawienia do zaopiniowania);

- uchylene aktu prawnego – organ nadzorczy działa kasacyjnie, usuwając z obiegu prawnego wadliwe w jego ocenie rozstrzygnięcie podmiotu kontrolowanego;

- zmiana aktu prawnego – w tym przypadku organ nadzorczy nie tylko usuwa wadliwe rozstrzygnięcie, ale jednocześnie wkracza w jego treść, przejmując niejako kompetencje podmiotu nadzorowanego w zakresie objętym działaniem nadzorczym;

- wstrzymanie (zawieszenie) wykonania aktu prawnego – w tym działaniu nadzorczym nie mamy do czynienia z bezpośrednią ingerencją w treść rozstrzygnięcia, celem jest jedynie zablokowanie możliwości egzekwowania zakwestionowanego rozstrzygnięcia do czasu ponownego rozpatrzenia sprawy;

- nakazanie usunięcia bądź wskazanie stwierdzonych uchybień prawnych lub faktycznych;

- nakazanie czasowego lub trwałego zaniechania określonej działalności bądź zawnioskowanie o takie działania;

⁷ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 36.

- zawieszenie w czynnościach lub odwołanie osoby pełniącej określone funkcje (rozwiązanie organu kolegialnego).

Wskazane przykładowo środki nadzoru warto także przeanalizować pod kątem ich charakteru prewencyjnego (rozumianego jako aktywność skierowana na zapobieganie czemuś) bądź weryfikacyjnego (sprawdzanie, potwierdzanie autentyczności, prawdziwość czegoś). Na gruncie prawnym (w sporym uproszczeniu) środki nadzoru przyjmujące charakter prewencyjny to te, które działają niejako „na przedpolu”, kształtując treść bądź kierunek konkretnych rozstrzygnięć organów nadzorowanych. Organ nadzorczy wyraża swoją wolę (zdanie, ocenę) przed wejściem aktu nadzorowanego do obrotu prawnego.

Środki nadzoru, którym będziemy przypisywać charakter weryfikacyjny koncentrować się będą na usuwaniu istniejących już rozstrzygnięć wadliwych prawnie. W takim ujęciu nadzór występuje jako czynność następcza. Determinuje to zarazem potrzebę istnienia szczegółowej podstawy prawnej. Nie może być nadzoru realizowanego na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej.

Uzupełniając rozważania na temat środków nadzorczych, należy zasygnalizować, że w literaturze przedmiotu wyróżnia się także środki informacyjno-doradcze, określane niekiedy jako łagodne bądź słabsze środki nadzoru. Chodzi tu o doradztwo lub pomoc świadczoną przez organy nadzorcze na rzecz podmiotów nadzorowanych. Do formuł realizacyjnych w tym zakresie zaliczyć należy narady, szkolenia, konferencje, przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów o charakterze informacyjnym, a także upowszechnianie pozytywnych wzorców postępowania. Działania te cechuje dobrowolność oraz generalność i abstrakcyjność proponowanych przedsięwzięć. Nie są one na ogół uregulowane przez prawo, nie są jednak nielegalne. Nie mają charakteru obowiązkowego i nie mogą naruszać samodzielności prawnej podmiotów nadzorowanych. Dzięki temu, jeśli mieszczą się w obszarze zakreślonym przez prawo, cechują się dużą swobodą⁸.

⁸ W kontekście rozważań o środkach niewładczych warto zwrócić uwagę, iż w literaturze podnosi się, że w obrębie działań nadzorczych mieści się także podejmowanie w stosunku do podmiotów nadzorowanych czynności o charakterze organizatorskim, opiekuńczym. Kategoria nadzoru wzbogaca się w takim ujęciu poprzez istnienie (zgodnie z celami nadzoru) opieki oraz wspierania podmiotów poddanych nadzorowi, czyli tzw. pieczy. Z terminem „piecza” mamy pewien problem, dlatego że w prawie i doktrynie

Wykonywanie nadzoru jest uwarunkowane przez więzi prawne, rzadziej pozaprawne łączące podmiot nadzorujący z nadzorowanym. Nadzór może być ustanawiany w różnym celu, zawsze jednak na nadzorującym spoczywać będzie obowiązek czuwania, by nadzorowany podmiot postępował zgodnie z wzorcem. Wspomniane wzorce, jak i formy sprawowania nadzoru oraz środki korygujące zachowania odbiegające od wzorca, ustalane są odpowiednio do treści funkcji nadzoru. Jeżeli w uproszczeniu założymy, że nadzór wyrażać ma funkcję, polegającą na czuwaniu określonego podmiotu nad zachowaniem się innego podmiotu, to taka funkcja będzie bardzo uniwersalna, co więcej, będzie *de facto* odpowiadała treści układu, jaki zachodzi między podmiotami stosunku nadzoru hierarchicznego, instancyjnego, funkcjonalnego i wszystkich możliwych takich układów.

Sumując dotychczasowe rozważania, biorąc głównie jako punkt odniesienia ustalenia doktryny oraz uwzględniając treść konkretnych regulacji prawnych można stwierdzić, że elementem kształtującym ogólny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jej wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także prawo stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia⁹.

pojawia się on jako funkcja odrębna, choć często występująca w towarzystwie nadzoru. W semantycznym ujęciu termin piecza to dbanie, dbałość o kogoś o coś, opieka nad kimś nad czymś. Rozwiązania normatywne mówiące o pieczy ujmują tę kategorię wąsko bądź szeroko. Pierwsze z tych ujęć sprowadza się do funkcji pomagania i wspierania, która towarzyszy nadzorowi i która realizowana jest za pomocą prawem określonych środków, generalnie o charakterze niewładczym. Szerokie rozumienie wyraża funkcję opiekuńczą zawierającą cały kompleks działań począwszy od wspierania, pomagania, sprawowania kontroli i nadzorowania, a kończąc na możliwości decydowania w określonym przez prawo zakresie o sytuacji podmiotu poddanego w tym przypadku pieczy. M. Miemiec, Rozdział II. *Prewencja i weryfikacja w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, pod red. C. Kocińskiego, Wrocław 2006, s. 46; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 21–22.

⁹ J. Boć, Rozdział IX. *Kontrola administracji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Ltd. 2004, s. 330–331.

Nadzór penitencjarny w swojej prawnej konstrukcji sprawowany jest (obecnie wyłącznie) przez sędziego penitencjarnego, a nie przez sądy (art. 32 k.k.w.). W zakresie określonym przez kodeks karny wykonawczy sędzia sprawuje kontrolę, ale nie orzeka, a w wyniku ustaleń kontrolnych podejmuje określone prawem środki o charakterze ingerencyjnym, a niekiedy podejmuje merytoryczne rozstrzygnięcia. Zadania te realizowane są w sposób bardzo zbliżony do działań organów administracyjnych¹⁰. Nadzór ten dotyczy legalności i prawidłowości wykonywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu, tymczasowego aresztowania, zatrzymania oraz środka zabezpieczającego związanego z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym, a także kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności¹¹.

Analizowana instytucja zaliczana jest do instytucji sądowej ingerencji w proces wykonywania kar i środków przymusu, skutkujących pozbawieniem wolności (założenie to odnosi się do aktualnie obowiązującej konstrukcji normatywnej)¹². Określenie „sądowa ingerencja” w tym miejscu wyraźnie jest ograniczone, oznacza bowiem wyłącznie nadzorczą działalność sędziego penitencjarnego. Do nadzorczych kompetencji (definiowanych przez użyte wcześniej pojęcie prawnych środków nadzoru) sędziego penitencjarnego określonych w k.k.w. zaliczyć możemy:

- Art. 34 § 1 k.k.w. – możliwość uchylenia przez sędziego penitencjarnego sprzecznej z prawem decyzji organów postępowania wykonawczego;
- Art. 34 § 4 k.k.w. – w wypadku stwierdzenia niezgodnego z prawem pozbawienia wolności, sędzia penitencjarny niezwłocznie zawiadamia o tym organ, do którego dyspozycji osoba pozbawiona wolności pozostaje. W wypadku odbywania przez nią kary lub wykonywania wobec niej środka zabezpieczającego, związanego z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym, a także kar porządkowych i środków przymusu

¹⁰ E. Hansen, *Problemy nadzoru penitencjarnego*, Warszawa 1976, s. 4.

¹¹ Obowiązująca obecnie regulacja oparta na przepisach k.k.w., rozwinięta jest w sposób szczegółowy w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. nr 152, poz. 1496).

¹² J. Śpiewak, *Zakres nadzoru penitencjarnego według kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r.*, Przegląd Więziennictwa Polskiego 2000, nr 26, s. 3.

skutkujących pozbawieniem wolności, organ, który skierował orzeczenie do wykonania, w razie potrzeby zarządza zwolnienie takiej osoby;

- Art. 35 § 1 i 2 k.k.w. – możliwość wpłynięcia na inny organ w celu wydania określonej decyzji. Jest to mechanizm służący do przełamania bezczynności lub milczenia uprawnionego organu;

- Art. 35 § 3 k.k.w. – w wypadku powtarzania się rażących uchybień w funkcjonowaniu zakładu karnego, aresztu śledczego lub innego miejsca, w którym przebywają osoby pozbawione wolności, albo gdy istniejące w nim warunki nie zapewniają poszanowania praw osób tam przebywających, sędzia penitencyjny występuje do właściwego organu nadrzędnego z wnioskiem o usunięcie w określonym terminie istniejących uchybień. Jeżeli w wymienionym terminie uchybienia te nie zostały usunięte, sędzia penitencyjny występuje z wnioskiem do właściwego ministra o zawieszenie działalności bądź likwidację w całości lub w części określonego zakładu, aresztu lub innych miejsc, gdzie przebywają osoby pozbawione wolności;

- Art. 88a § 1 k.k.w. (art. 212a k.k.w. w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych) – w ramach tych przepisów o osadzeniu skazanego niebezpiecznego w wyznaczonym oddziale lub celi zakładu karnego należy zawiadomić sędziego penitencyjnego;

- Art. 89 § 3a k.k.w. – przeniesienie z zakładu karnego typu zamkniętego do zakładu typu półotwartego lub otwartego skazanego z zaburzeniami preferencji seksualnych za przestępstwo określone w art. 197–203 k.k., popełnione w związku z tymi zaburzeniami, wymaga zgody sędziego penitencyjnego;

- Art. 105 § 4 k.k.w. (art. 217c § 2 k.k.w. w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych) – dyrektor zakładu karnego, podejmując decyzje dotyczące zatrzymania korespondencji w zakładach karnych typu zamkniętego i półotwartego, a w zakładach karnych typu półotwartego także cenzurowania korespondencji oraz kontrolowania rozmów w trakcie widzeń i telefonicznych, musi powiadomić o tym fakcie sędziego penitencyjnego;

- Art. 105 § 6 k.k.w. – dyrektor zakładu karnego, podejmując decyzje dotyczące zatrzymania otrzymywanych i przesyłanych przez skazanych paczek lub ich zniszczenia ma obowiązek powiadomienia o tym sędziego penitencyjnego;

• Art. 118 § 1 k.k.w. – procedura powiadamiania sędziego penitencjarnego o sytuacji, w której wykonywanie kary pozbawienia wolności, może zagrażać życiu skazanego lub spowodować dla jego zdrowia poważne niebezpieczeństwo;

• Art. 139 § 6 i 6a k.k.w. – zgoda sędziego penitencjarnego na nagrody wymienione w art. 138 § 1 pkt 7 lub 8 k.k.w., jeżeli dotyczyć one mają skazanego odbywającego karę 25 lat pozbawienia wolności albo karę dożywotniego pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego oraz skazanego z zaburzeniami preferencji seksualnych odbywającego karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym typu zamkniętego za przestępstwo określone w art. 197–203 k.k., popełnione w związku z tymi zaburzeniami;

• Art. 145 § 3 k.k.w. – wyrażenie zgody przez sędziego penitencjarnego na umieszczenie w celi izolacyjnej na okres powyżej 14 dni;

• Art. 148 § 1 k.k.w. – wstrzymanie wykonania kary dyscyplinarnej przez sędziego penitencjarnego;

• Art. 247 § 2 k.k.w. – w wypadku wprowadzenia ograniczeń lub zakazów związanych ze szczególnymi względami sanitarnymi lub zdrowotnymi albo poważnym zagrożeniem bezpieczeństwa (art. 247 § 1 k.k.w.) na okres do 7 dni, dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego bezzwłocznie powiadamia o swojej decyzji sędziego penitencjarnego. Przedłużenie okresu trwania ograniczeń lub zakazów wymaga także zgody sędziego penitencjarnego. Brak zgody jednak nie wstrzymuje wykonania decyzji dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego;

• Art. 248 § 1 k.k.w. – w szczególnie uzasadnionych wypadkach dyrektor zakładu karnego lub aresztu śledczego może umieścić osadzonych, na czas określony w warunkach, w których powierzchnia w celi na jedną osobę wynosi mniej niż 3 m². O takim umieszczeniu należy bezzwłocznie powiadomić sędziego penitencjarnego;

• Art. 251 § 3 k.k.w. – zgoda sędziego penitencjarnego na zarządzenie prezesa sądu rozpoznającego sprawę o umieszczeniu skazanego w wydzielonym pomieszczeniu Policji, Straży Granicznej lub aresztu garnizonowego w związku z udziałem skazanego w czynnościach sądowych.

W tym miejscu należy nadmienić, że sędzia penitencjarny zgodnie ze szczegółowymi regulacjami k.k.w. jest włączony także do bezpośredniego procesu wykonywania kary pozbawienia wolności, gdzie od jego

decyzji zależy stosowanie określonych środków. W ramach tych kompetencji można już mówić o przekroczeniu granic powszechnie przyjmowanych przy instytucjach nadzorczych. Dokonane rozróżnienie ma charakter porządkujący¹³. Do kompetencji, sędziego penitencjarnego, mających tzw. charakter samoistny w świetle unormowań k.k.w. należy zaliczyć:

- Art. 80 § 2 i 3 k.k.w. – zgodnie z powołaną regulacją sędzia penitencjarny zarządza o zmianie kolejności wykonywania kar i środków przymusu;

- Art. 83 § 1 k.k.w. (art. 212c k.k.w. w odniesieniu do tymczasowo aresztowanych) – sędzia penitencjarny może zarządzić przeprowadzenie badań psychologicznych lub psychiatrycznych bez zgody skazanego;

- Art. 140 § 4 k.k.w. – zarządzenie przez sędziego penitencjarnego odliczenia okresu przebywania poza zakładem karnym od okresu odbywania kary (w sytuacji nadużycia zaufania przez skazanego);

- Art. 141a § 2 k.k.w. – wyjątkowe zezwolenie na opuszczenie zakładu karnego, w przypadku osadzonych w zakładzie karnym typu zamkniętego;

- Art. 168a k.k.w. – na wniosek pokrzywdzonego sędziego penitencjarny niezwłocznie zawiadamia pokrzywdzonego, jego przedstawiciela ustawowego lub osobę, pod której stałą pieczęć pokrzywdzony pozostaje, o zwolnieniu skazanego z zakładu karnego po odbyciu kary, o ucieczce skazanego z zakładu karnego, a także o wydaniu decyzji o udzieleniu skazanemu przepustki, czasowego zezwolenia na opuszczenie zakładu karnego bez dozoru lub bez konwoju funkcjonariusza Służby Więziennej albo asysty innej osoby godnej zaufania, przerwy w wykonaniu kary, warunkowego zwolnienia. Podobny obowiązek dotyczyć będzie sędziego penitencjarnego w wypadku zwolnienia z zakładu karnego po odbyciu kary skazanego z zaburzeniami preferencji seksualnych odbywającego karę pozbawienia wolności za przestępstwo określone w art. 197–203 k.k., popełnione w związku z tymi zaburzeniami, a także w wypadku ucieczki takiego skazanego z zakładu karnego lub wydania decyzji o udzieleniu przepustki lub czasowego zezwolenia. W tym przypadku procedura zawiadamiania dotyczy jednostki Policji, właściwej dla miejsca pobytu skazanego.

¹³ Z. Hołda, Rozdział VIII. *Organy postępowania wykonawczego*, [w:] J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, Zakamycze 2004, s. 93.

Rozważając prawny charakter nadzoru penitencyjnego, należy podkreślić pewną tożsamość osób realizujących nadzór penitencyjny, chodzi tu o sędziego penitencyjnego, z działalnością orzeczniczą w toku postępowania wykonawczego, sprawowaną przez sąd penitencyjny. Ta szczególna korelacja jest specyfiką polskiego nadzoru penitencyjnego. Mamy tu do czynienia z połączeniem kompetencji orzeczniczych i nadzorczych, wypełnianych przez sędziów tego samego sądu (sędzia penitencyjny jest sędzią sądu penitencyjnego). Każda z tych funkcji jest wyraźnie i odrębnie określona przepisami prawa, charakteryzując się zupełnie odmiennymi trybami działania. Nie zmienia to jednak faktu, że poszczególny sędzia wydziału penitencyjnego może występować w obu rolach. Wiedza i doświadczenie zdobyte w procesie wykonywania nadzoru penitencyjnego mogą być spożytkowane w toku orzekania w sprawach zastrzeżonych dla sądu penitencyjnego, obserwacje zaś poczynione w toku rozpoznawania spraw i orzekania mogą być dyskontowane w toku czynności nadzorczych również np. przez wpływanie na formy i metody oddziaływania resocjalizacyjnego.

W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na pojęcie „nadzoru nad postępowaniem wykonawczym”, które wyraża najbardziej ogólną formułę nadzorczo-kontrolną. Postępowanie karne wykonawcze obejmuje wykonanie wszelkich orzeczeń w sprawach karnych. Nadzór nad wykonaniem tych orzeczeń określa się jako nadzór nad postępowaniem wykonawczym. Sprawuje go sąd, gdyż to on jest właściwy we wszelkich postępowaniach dotyczących wykonania orzeczeń, chyba że ustawa stanowi inaczej. Na tym tle wyraźnie należy odróżniać pojęcie nadzoru penitencyjnego, które wiązać należy z karami i środkami pozbawiającymi wolności. Przy takim rozróżnieniu nadzór penitencyjny ma wyraźnie węższy zakres¹⁴.

Teleologiczne podstawy nadzoru penitencyjnego

Sędziowski nadzór penitencyjny, jak wynika z rozważań nad charakterem prawnym tej instytucji, traktować można jako prawną instytu-

¹⁴ Z. Świda-Łagiewska, *Sądownictwo penitencjarne jako instytucja procesowa*, Warszawa 1974, s. 18.

cję sądowej ingerencji w proces wykonywania kar i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności¹⁵. Rozważania co do celów i zadań uzasadniających narodziny tej instytucji, stanowią drugą część zawartych w niniejszym opracowaniu wywodów. Ten fragment warto zacząć od przypomnienia słów J. Śliwowskiego, który stwierdza, że sądowy nadzór penitencyjny jest instytucją z pogranicza więziennictwa i wymiaru sprawiedliwości. Ten swoisty twór prawny rozszerza tereny działalności wymiaru sprawiedliwości na dziedzinę wykonania kary¹⁶.

W literaturze znajdujemy rozmaite teorie uzasadniające ingerencję tzw. wymiaru sprawiedliwości na dziedzinę wykonania kary¹⁷. Koncepcje te w określonym zakresie nadają się także do prezentacji zagadnień dotyczących celów i zadań sędziowskiego nadzoru penitencyjnego. Porządkując analizę teleologicznych podstaw narodzin i rozwoju koncepcji nadzoru penitencyjnego, rozważania te warto zgrupować w ramach kilku teorii akcentujących różne elementy. Takie ujęcie pozwala na uogólnienie najważniejszych elementów składających się na omawianą w niniejszym opracowaniu instytucję, z punktu widzenia zadań uzasadniających jej powstanie, a zwłaszcza potrzebę istnienia w ramach współczesnych rozwiązań dotyczących środków izolacyjnych. Do najważniejszych z nich zaliczyć możemy: teorię rozszerzonego postępowania incydentalno-wykonawczego, teorię ochrony praw podmiotowych skazanego, teorię penetracji czynnika legalności do dziedziny wykonawczej oraz teorię samodzielnej prawnej natury kary pozbawienia wolności¹⁸.

Teoria rozszerzonego postępowania incydentalno-wykonawczego. W ramach tego ujęcia główną przyczyną pojawienia się między innymi instytucji nadzoru penitencyjnego jest tendencja do rozbudowywania postępowania wykonawczego. Proces wykonywania kary pierwotnie traktowany jako materialna egzekucja wyroku nie przewidywał możliwości powstawania w toku wykonywania żadnych czynników niezależnych, które można by wartościować prawnie. W starej koncepcji wykonanie kary było tylko realizacją treści orzeczenia, a zatem nie było mowy

¹⁵ J. Śpiewak, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencyjna*, Warszawa 1982, s. 250.

¹⁷ J. Śliwowski, *Sądowy nadzór penitencyjny*, Warszawa 1965, s. 109–206.

¹⁸ J. Śliwowski, *Prawo...*, s. 251.

o tym, że etap ten może być źródłem nowej problematyki i generatorem okoliczności wzbogacających proces wykonawczy.

Postrzegana współcześnie kara znacząco przesunęła się w kierunku bardzo złożonej formuły, mającej zmienny charakter. Elementy konstytutywne kary nie wynikają dzisiaj wyłącznie z treści pierwotnego orzeczenia karnego. Bardzo często zdarza się, że pewne składniki orzeczenia nie mogą być od razu precyzyjnie określone, co więcej – uznajemy, że czynniki te narastają powoli i stopniowo przekształcają się w toku procesu wykonywania kary.

Nowoczesna penitencjarystyka podkreśla wyraźnie dynamiczny charakter postępowania wykonawczego. Orzeczenie pod względem „koncentratu treści” wpisać możemy obecnie w ramy tzw. zasady elastycznej modyfikacji kar i środków reakcji na przestępstwo. Postępowanie wykonawcze staje się zatem procesem stałego i konsekwentnego dopasowywania treści zastosowanej sankcji do ulegających przekształceniu w miarę postępów w oddziaływaniu na skazanych form i metod tego oddziaływania. W toku wykonywania orzeczenia wielokrotnie może zachodzić potrzeba jego modyfikowania, wywołana bądź oczekiwanymi zmianami (progresja), bądź pojawieniem się niepokojących oznak pogłębiania się przyczyn wykołajenia społecznego (regresja). W związku z tym wprowadzane do treści orzeczenia zmiany mogą zwiększać stopień dolegliwości kary bądź go łagodzić, a nawet doprowadzić do jej skrócenia.

Zasadnicze rozbudowanie pod względem treści i możliwości modyfikacji współczesnego orzeczenia karnego wymaga stałej jego kontroli. Dlatego też elementem naturalnym w procesie tak kształtującej się ewolucji, zwłaszcza środków o charakterze izolacyjnym, było pojawienie się mechanizmów sądowych czy też administracyjnych zapewniających kontrolę nad procesem wykonywania kary. Koncepcja sędziowskiego nadzoru penitencjarnego jest w tym kontekście próbą stworzenia szybkiej i czytelnej w swej konstrukcji procedury nadzorczej o charakterze administracyjnym. Jednocześnie, co warto podkreślić, procedury realizowanej przez sędziego penitencjarnego, a więc organ organizacyjnie niezwiązany z kontrolowanym podmiotem. Pozycja sędziego w myśl przyjętej konstrukcji ma w istocie charakter powiązania funkcjonalnego, dając tym samym szeroki zakres swobody i niezależności, niezbędny dla skutecznego i w pełni bezstronnego realizowania kompetencji nadzorczych.

Teoria ochrony praw podmiotowych skazanego¹⁹. Głównym motywem pojawienia się kontroli sędziego nad wykonaniem kary jest potrzeba takiego postępowania ze skazanym, które będzie wynikiem ścisłego przestrzegania jego praw i egzekwowania wyłącznie prawem przewidzianych obowiązków i zakazów (pojecie statusu prawnego skazanego). Przedmiotem postępowania wykonawczego, zbudowanego z całego szeregu postępowania incydentalnych, w ramach przywołanej tu koncepcji, stają się swoiste kontrowersje, do jakich może dojść między państwem a skazanym. Kontrowersje te dotyczą problematyki praw i obowiązków wynikających z procesu wykonywania orzeczenia.

Z koncepcją ochrony praw podmiotowych należy wiązać wyraźny postulat, że skazany nie może być traktowany jako przedmiot zabiegów i oddziaływań wychowawczych, resocjalizacyjnych, jako swoisty przedmiot środków przymusu. Wręcz przeciwnie nowoczesny penitencjaryzm podkreśla, że w całym procesie wykonywania orzeczeń muszą być zachowane podmiotowe prawa skazanego, związane z położeniem prawnym, w jakim się znajduje. Dotyczy to także obowiązków związanych z prawidłowym wykonaniem orzeczenia, realizowanych przez skazanego oraz organy kompetentne do wykonania orzeczeń²⁰. Podkreślenie podmiotowości skazanego jest skutecznym mechanizmem umacniającym jego pozycję w prawie karnym wykonawczym, ma to istotne znaczenie w kontekście założeń postępowania wykonawczego, gdzie niejednokrotnie skazany wobec organów wykonawczych pozostaje w stosunku zależności i podległości. Dlatego ogromnie ważne jest precyzyjne określenie elementów stosunku prawnego łączącego skazanego z organami prawa karnego wykonawczego i to zarówno w sferze praw skazanego, jak i jego obowiązków. Skazani pomimo izolacji, można nawet powiedzieć, że w ramach izolacji, zachowują wiele praw, okoliczność ta nakazuje wręcz włączenie w proces wykonywania kary czytelnego i skutecznego mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem kary. Mechanizm ten realizo-

¹⁹ Twórcą tej teorii jest niemiecki uczonec B. Freudenthal. Autor ten nazywał ją tzw. teorią położenia prawnego skazanego. B. Freudenthal, *Strafvollzug als Rechtsverhältnis des öffentlichen Rechts*, ZGStrw 1911, oraz tegoż, *Die Staatsrechtliche Stellung der Strafgefangene*, Jena 1910.

²⁰ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 30.

wany przez czynnik sądowy, jawi się jako procedura o najwyższym stopniu jakości, gwarantując najpełniej postulat bezstronności.

Status prawny skazanego opiera się na założeniu istnienia określonych norm prawnych. Normy te nie mogą być przekraczane, tym samym stanowią skuteczną zaporę wobec bezprawnych działań ze strony organów administracji penitencjarnej. Jednocześnie przepisy określające obowiązki, zakazy i prawa skazanego wyznaczają czytelny i pewny zakres kompetencji organów, pozwalając na egzekwowanie określonych zachowań w zgodzie z wolą ustawodawcy. Założeń niniejszej koncepcji teoretycznej nie należy sprowadzać do twierdzenia, że za każdym razem w przypadku kontrowersji pomiędzy skazanym a administracją penitencjarną niezbędne będzie rozstrzygnięcie sądowe. Niejednokrotnie wystarczającym mechanizmem okazać może się tryb nadzorczy, w ramach którego nie sąd, a sędzia penitencjarny włączy się w wyjaśnienie zaistniałej kontrowersji.

Teoria penetracji czynnika legalności do dziedziny wykonawczej. Głównym aspektem tej teorii jest zmiana postrzegania istoty procesu wykonywania kary. Przemodelowanie tego procesu powoduje, że po pierwsze – postępowanie wykonawcze jest dziś jednym z etapów szeroko rozumianego postępowania karnego. Etap ten w konsekwencji staje się szczegółową sferą stosunków prawnych. Eliminuje to występujące w przeszłości przypadki dowolnego traktowania skazanych przez administrację więzienną. Jednocześnie współczesne założenia co do elastyczności procesu wykonywania kary zakładają, że proces ten ma charakter zmienny. Zmienność procesu oddziaływania oparta na założeniu indywidualizacji w postępowaniu ze skazanym, w swojej konsekwencji powoduje daleko idącą giętkość tego procesu, stwarzając tym samym możliwość licznych sposobów wykonywania kary, których treść niejednokrotnie w znacznym stopniu odbiegać może od tzw. ustawowego „prototypu”. Wpisane w pojęcie nowoczesnej kary daleko idące różnicowanie jej wykonywania sprawia, że skazani na jednakowe rodzaje kary będą je odbywać w zgoła odmiennych warunkach. Tak uformowanemu postępowaniu wykonawczemu musi zatem towarzyszyć daleko idąca piecza prawna, co w tym kontekście stworzy możliwość zapewnienia pełnej praworządności.

Potrzeba eliminacji zarzutów arbitralności, nieprzejrzystości, a zwłaszcza nierównego traktowania w toku procesu wykonywania kary prowadzi nas wprost do sformułowania zasady legalizmu/praworządności w prawie karnym wykonawczym. Postulat ten należy rozumieć jako nakaz ścisłego przestrzegania przepisów prawa, a od organów państwowych – działania wyłącznie na podstawie prawa. W ramach prawa karnego wykonawczego zasadę tę należy sprowadzić do założenia, że tryb i formy działania wszystkich podmiotów postępowania wykonawczego oraz organów tego postępowania opierać muszą się na przepisach prawnych. Każde działanie w toku postępowania wykonawczego niezgodne z przepisami prawa jest niedopuszczalne. Ustawodawca musi zatem precyzyjnie określić organy postępowania oraz wyznaczyć sferę ich prawidłowego i legalnego działania. Wymaga to jednocześnie wpisania w ramy tej konstrukcji mechanizmu umożliwiającego szeroką formułę prawnej i administracyjnej kontroli i nadzoru nad wykonaniem orzeczenia.

Teoria samodzielnej prawnej natury kary pozbawienia wolności. W ramach tego ujęcia koncentrować będziemy się na pozbawieniu wolności jako pojęciu prawnym. Kara pozbawienia wolności pełni wiele funkcji, jednocześnie ma do zrealizowania cały kompleks celów począwszy od prewencji generalnej, a na prewencji indywidualnej traktowanej jako resocjalizacja kończąc. Izolacja penitencyjna w kontekście założeń polityki kryminalnej rozciąga się zatem między dwoma bardzo odległymi biegunami, mianowicie między koncepcją metafizycznej i moralnej odpłaty a koncepcją kary jako skutecznego środka walki z przestępczością. Zwłaszcza ten drugi z biegunów decyduje, że współcześnie pozbawienie wolności traktowane jako sankcja przesuwa się w kierunku pojęć zbudowanych z konkretnej treści w zakresie celów i użyteczności. Bezpośrednio formułowanym przed pozbawieniem wolności zadaniem jest zatem potrzeba kształtowania społecznie pożądanego postaw skazanego, poczucia odpowiedzialności oraz potrzeby przestrzegania porządku prawnego. Eliminacja stanu niebezpieczeństwa skazanego ma wykluczyć jego powrót do przestępstwa. Cele te można osiągnąć przez pozytywny proces reedukacji lub, gdy to nie jest możliwe, przez dłuższą eliminację. Okoliczności te decydują, że w sposób w pełni uprawniony mówić możemy o szczególnym znaczeniu prawnym procesu izolacji.

Pozbawienie wolności jako pojęcie prawne wymaga jak najściślejszego unormowania, dlatego że ogranicza człowieka w jego najbardziej podstawowych i naturalnych możliwościach, w jego decyzjach i postanowieniach. Na te podstawowe ograniczenia nakłada się założenie, że postępowanie wykonawcze jest dzisiaj procesem dynamicznym. Mogące pojawiać się modyfikacje treści orzeczenia podkreślają tym bardziej samodzielność prawną tej kary w stosunku do wcześniejszych etapów postępowania karnego. W toku wykonywania orzeczenia jako niezbędny element pojawia się konieczność prowadzenia obserwacji zmian, dzięki którym złożony element prawny pozbawienia wolności będzie się rozwijać i przekształcać, rzutując tym samym na całe wykonanie kary.

Formułowane w aktach normatywnych cele i zadania, zwłaszcza w kontekście postępowania wykonawczego, podkreślają samodzielny walor prawny kary opartej na izolacji. Zadania stawiane karze kryminalnej, wyrażane jako konkretne przepisy prawne, stanowią nie tylko wskazówkę interpretacyjną, ale bezpośrednio realizowany cel prawny. Ten prawny cel przenika cały proces wykonawczy, stanowiąc niejako dyspozycyjne centrum, które przez swój normatywny charakter podkreśla samodzielną, prawną naturę pozbawienia wolności. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można powiedzieć, że pozbawienie wolności jako środek służący określonej celowi ma prawne znaczenie tylko w granicach tego celu, trwać może dopóty, dopóki wymaga tego osiągnięcie celu. Izolacja po osiągnięciu swojego celu odpada jako niepotrzebna i bezcelowa. Jednakże w ramach tego celu uzyskuje ona swoiste nasycenie czynnikiem prawa. Sumując, można stwierdzić, że pozbawienie wolności uzyskuje samodzielny walor prawny²¹.

Oparcie się na koncepcji samodzielnej natury prawnej kary pozbawienia wolności jednocześnie uzasadnia potrzebę aktywnego uczestnictwa w procesie modyfikowania kary pozbawienia wolności czynnika sądowego, tak w zakresie bezpośrednio podejmowanych decyzji, jak i nadzoru. Zanim kara osiągnie swój ostateczny cel, zachodzić będzie potrzeba swoistej kontroli procesu izolacji penitencjarnej. Kontrola ta najlepiej może być realizowana przez czynnik sądowy (w ramach mechanizmów orzekających bądź administracyjnych). Władza sądowa, otoczona społecznymi i systemowymi gwarancjami niezależności i wie-

²¹ Por. J. Śliwowski, *Sądowy...*, s. 204.

dzy, najlepiej może wypowiedzieć się w zakresie treści, oceny i skutków realizowanego postępowania wykonawczego, zarówno w zakresie konkretnych przypadków, jak i założeń polityki kryminalnej realizowanych w wymiarze ogólnym.

Podsumowanie

Coraz bardziej skomplikowany pod względem prawnym charakter wykonywania kary pozbawienia wolności zmusza nas do poszukiwania sprawnych mechanizmów jego nadzoru. Nie chodzi tu oczywiście o doprowadzenie do sytuacji, w której kierownictwo zakładów karnych oddane zostanie w ręce sędziów. Celem jest raczej zapewnienie większej kontroli nad coraz bardziej dynamicznym i podlegającym czasem nawet zasadniczym zmianom procesem odbywania kary przez skazanych.

Funkcjonujący w naszym systemie penitencyjnym nadzór, realizowany przez sędziego, polega głównie na sprawdzaniu, poprawianiu, w tym uchylaniu i zmianie aktów prawnych jednostki nadzorowanej. Realizowany jest w ściśle określonej dziedzinie, tworząc swoiste powiązanie w indywidualnie ustalonym zakresie, wypływające z kompetencji szczególnej, będąc rękojmią prawidłowego wykonywania kary pozbawienia wolności. Administracja zakładów karnych nie może być pozbawiona lub ograniczona w spełnianiu swoich podstawowych obowiązków i uprawnień. Dlatego przepisy regulujące nadzór penitencyjny muszą wyznaczać bardzo precyzyjne granice, poza które nie może sięgać ingerencja decyzyjna (nadzorczą) sędziego. Czasem jego rola w obszarze objętym działalnością nadzorczą musi ograniczać się do ewentualnego zasygnalizowania swoich spostrzeżeń odpowiednim podmiotom, uprawnionym do decydowania w sprawach danej materii.