

Kryteria, funkcje i zakres nadzoru penitencjarnego. Uwagi na tle ogólnych pojęć kontroli i nadzoru

TOMASZ KALISZ

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

I

Nadzór penitencjarny należy do szeroko rozumianych mechanizmów kontrolnych, istniejących w toku postępowania wykonawczego¹. Aktualnie regulowany jest on przepisami k.k.w.² oraz wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 36 k.k.w. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego z 2003 r.³ W doktrynie prawa karnego wykonawczego przyjmuje się, że nadzór penitencjarny jest instytucją o charakterze kon-

¹ Wskazane zagadnienia związane z nadzorem penitencjarnym szerzej analizowane są w monografii: T. Kalisz, *Sędziowski nadzór penitencjarny. Polski model nadzoru i kontroli nad legalnością i prawidłowością wykonywania środków o charakterze izolacyjnym*, Wrocław 2010.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencjarnego (Dz.U. Nr 152, poz. 1496 z późn. zm.).

trolno-nadzorczym, działającą w toku wykonywania środków o charakterze izolacyjnym. W literaturze odnajdujemy także stanowisko, w ramach którego zaznacza się, że termin „nadzór” powinien być rozumiany jako szczególnie rodzaj szeroko ujmowanej kontroli prawnej, którą wykonuje organ pozostający w związku funkcjonalnym z organem poddanym kontroli⁴. 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 decyzji⁵.

Zadaniem niniejszego opracowania jest przedstawienie instytucji nadzoru penitencjarnego w perspektywie pojęć „kontrola” i „nadzór” (zwłaszcza kwestii związanych z ustaleniem funkcji, kryteriów oraz zakresu kontroli/nadzoru). Pojęcia te najpełniej są analizowane w prawie administracyjnym oraz w nauce administracji. Sięgnięcie po siatkę pojęciową tych dyscyplin jest zatem w pełni uzasadnione. Warto także podkreślić, że bardzo często w prawnej konstrukcji nadzoru penitencjarnego odnajdujemy rozwiązania bliskie prawu administracyjnemu. Próba porównania istniejących regulacji karnowykonawczych z ogólnymi wzorcami, dotyczącymi kontroli i nadzoru, pozwala pełniej uchwycić charakter i specyficzne cechy tej formy nadzoru nad legalnością i prawidłowością wykonywania izolacyjnych środków reakcji na czyny zabronione.

Niezależnie od przyjętego zakresu pojęcia „nadzór” zawsze w ramach tej problematyki musimy rozpatrywać zagadnienie kontroli. Co więcej, zasadne jest stwierdzenie, że nadzór w pierwszej fazie polega na ustaleniu stanu działalności nadzorowanej, co czyni go zawsze podobnym do kontroli. Różnica pojawia się na drugim etapie, w którym w ramach nadzoru uruchamiane są środki władczej ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego. Prawo ujęmuje dość często zarówno nadzór, jak i kontrolę w sposób terminologicznie niejednolity, a przede wszystkim niejednoznaczny. Dlatego za każdym razem, przyglądając się szeroko pojmowanym mechanizmom kontrolnym, musimy z dużą sta-

⁴ S. Waltoś, *Model postępowania przygotowawczego na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 1968, s. 331; M. Cieślak, *Pojęcie i rodzaje nadzoru w procedurze karnej na tle obowiązującego prawa*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 8–9, s. 245.

⁵ S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 181.

rannością analizować wszystko to, co ustawodawca w konkretnej sytuacji rozumie, używając określonych pojęć i konstrukcji⁶.

Rozważania o celowości, czy też jak niektórzy autorzy to ujmują — o funkcjach (zadaniach) kontroli, dodają do dyskusji nad tym pojęciem

⁶ Doktryna prawa administracyjnego istotę kontroli sprowadza do czynności ustalenia stanu istniejącego, porównania go z odpowiednimi wzorcami, dokonywania oceny i formułowania wniosków pokontrolnych. Kontrola w rozumieniu prawnym to proces realizowany głównie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, ale także z polityką państwa, zasadami celowości, rzetelności, sprawiedliwości społecznej itp. Sposób realizacji kontroli, jej zakres, a także obowiązki i prawa kontrolowanego (jego sytuację prawną) określają przepisy prawa z różnym stopniem szczegółowości. Również następstwa prawne, rzutujące na skuteczność kontroli, są rozmaicie określane w przepisach prawnych. Przepisy regulujące kontrolę muszą określać zwłaszcza jej zakres (np. działalność konkretnych jednostek organizacyjnych, wskazane czynności). Granice kontroli mogą być także następstwem przepisów regulujących funkcjonowanie określonego organu kontroli lub wynikać z przepisów prawa materialnego. Z prawem do kontroli wiąże się obowiązek jednostki kontrolowanej, zwłaszcza obowiązek stworzenia niezbędnych warunków do przeprowadzenia kontroli. Z drugiej strony podmiot kontrolujący ma obowiązek takiego prowadzenia kontroli, aby zminimalizować zakłócenia w działalności jednostki kontrolowanej, rzetelnie wyjaśniać wszelkie okoliczności związane z kontrolowanymi czynnościami oraz formułować realne wnioski, mające zapewnić poprawę działań w sprawach objętych kontrolą. Jeżeli chodzi o pojęcie nadzoru, to w sferze prawa administracyjnego oznacza on badanie działalności danego podmiotu administracyjnego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, w określonych wypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie). Podkreślając różnice w zakresie kontroli i nadzoru, warto zwrócić uwagę na intensywność podejmowanych czynności, charakter środków zapewniających skuteczność i wzajemne związki organizacyjne czy też funkcjonalne. W takim kontekście nadzór należy traktować jako zespół realizowanych kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość. Warto podkreślić, iż z nadzorem należy łączyć działania sanujące albo usuwające skutki działań nieprawidłowych oraz akty prewencyjne nadające kierunek działalności. Są to takie akty prawne, jak: polecenia służbowe, uchylanie lub zmiana decyzji, wytyczne (ogólne), akty realizujące odpowiedzialność służbową. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Comer 1995, s. 7; J. Lang, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 300; Z. Rybicki, *Nadzór i kontrola*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988.

aspekt aksjologiczny. W ramach podejścia wartościującego w kontroli jako najistotniejsze pojawiają się wątki dotyczące klasyfikacji głównych kierunków aktywności kontroli, zagadnienie oddziaływania kontroli na inne podmioty, w tym obywateli i grupy społeczne, oraz problem pozycji procedur kontrolnych w demokratycznym państwie prawnym⁷. Stworzenie uniwersalnego katalogu zadań kontroli w jej najogólniejszym znaczeniu jest oczywiście przedsięwzięciem dyskusyjnym.

W literaturze⁸ do najbardziej rozbudowanych propozycji katalogu zadań (funkcji) kontroli należy zaliczyć propozycję A. Sylwestrzaka, który zakłada, że na funkcje kontroli składają się: funkcja informacyjna, funkcja korekty podejmowanych decyzji, funkcja utrwalania wzorców właściwego postępowania, funkcja pogłębiania gwarancji praworządności, funkcja ogólnego podnoszenia kultury pracy⁹.

Pierwsza z wymienionych — funkcja informacji — to gromadzenie, uogólnianie i prezentacja wyników kontroli. Czynność ta powinna służyć nie tylko samej kontroli, ale także innym organom państwowym, samorządowym oraz strukturom społecznym. Rzetelna i prawidłowo przedstawiona wiedza jest (powinna być) podstawą podej-

⁷ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 16–17.

⁸ Nicco inaczej we fragmencie zadań w obrębie kontroli wypowiada się J. Boć. Zdaniem tego autora zadania te stoją w pierwszej kolejności przed kontrolującym, różniąc się odpowiednio stosownie do podmiotu przeprowadzającego kontrolę oraz w obrębie dziedziny objętej kontrolą. Wszystkie zadania wszystkich kontroli, stojące przed wszystkimi podmiotami kontrolującymi, zbiegają się ostatecznie w potrzebie uzyskania wyniku o charakterze publicznym, a charakter publiczny oznacza wartości, które przekraczają połączone wartości obydwu niezbędnych uczestników aktu kontrolnego, to jest kontrolowanego i kontrolującego. Dwa główne zadania kontroli obejmują: 1) ulepszenie działalności kontrolowanej odbywające się przede wszystkim przez wskazanie na jej uchybienia, 2) polepszenie sytuacji kreowanej przez działalność, która z powodu wskazanych uchybień kontrole wywołała. Zadania kontroli można ogólnie ujmować jako ulepszanie całości administracji, jednakże w tej kategorii należy wskazać wyraźnie na trzy istotne potrzeby: 1) potrzebę inicjowania kontroli dla potrzeb profilaktycznych, co przy przejawianym praktycznie zaufaniu do kontrolującego poprawia administrowanie, 2) potrzebę kontroli ze względu na potrzebę ogólnej wiedzy w danych dziedzinach czy sprawach, 3) potrzebę kontroli ze względu na wymóg społecznego zadośćuczynienia oczekującym kontroli obywatelom. J. Boć, *Kontrola administracji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 330–331.

⁹ A. Sylwestrzak, *op. cit.*, s. 17.

mowania najtrafniejszych decyzji w obrębie działań instytucji publicznych i w ramach samego społeczeństwa. Prawdziwa i zweryfikowana informacja, wynikająca z działań kontrolnych, powinna służyć całemu społeczeństwu, dlatego istotne jest jej przekazywanie do wiadomości publicznej (przekaz powinien być możliwie syntetyczny, ale pozwalający jednocześnie na odtworzenie rzeczywistego obrazu kontrolowanej działalności bądź instytucji).

Zadania związane z korektą podejmowanych decyzji to najbardziej charakterystyczne przejawy działań kontrolnych. Mówiąc najprościej, tak ujmowany cel kontroli to ustalenie stanu faktycznego, wychwycenie nieprawidłowości i opracowanie materiałów służących przygotowaniu uwag pokontrolnych, zaleceń czy też wskazań. Podmioty odpowiedzialne za kierownictwo w jednostce kontrolowanej zazwyczaj są zobowiązane do usunięcia stwierdzonych niedociągnięć, a co najmniej do rozpatrzenia i ustosunkowania się do uwag kontroli.

Popularyzacja wzorców poprawnego postępowania to funkcja bardzo ogólna, zmierzająca do poszukiwania uniwersalnych, powszechnych prawidłowości. Wyłapywanie nieprawidłowości oraz podkreślanie sprawnie i skutecznie realizowanych działań przez kompetentny i wyposażony w autorytet organ kontrolny sprzyja upowszechnianiu i utrwaleniu prawidłowych wzorców działania (może to dotyczyć zarówno instytucji publicznych, jak i poszczególnych jednostek).

Funkcja pogłębiania gwarancji praworządności jest swoistą konsekwencją zdominowania życia publicznego przez zasadę demokratycznego państwa prawnego. Poszanowanie prawa (legalność) jest podstawową płaszczyzną wszelkich działań, w tym także działań kontrolnych. Skuteczna kontrola jest gwarancją bezkompromisowego poszanowania prawa. Zagwarantowana przez kontrolę praworządność podnosi stopień poszanowania prawa. Założenie to jest szczególnie ważne w relacji do obywatela. Wpływa na treść i jakość postaw obywatelskich, jak również na aktywność społeczną, także w formie uczestnictwa w tzw. kontroli społecznej.

Podnoszenie kultury pracy jest zadaniem o zabarwieniu technicznym, ale dla ogólnego obrazu kontroli wcale nie mniej znaczącym. W ramach tej funkcji rozszerzamy kontrolę poza założenie o fachowości kontroli, zwracając uwagę także na taktowność, operatywność, przystęp-

ność, komunikatywność. Wymienione cechy składają się na pojęcie kultury samej działalności kontrolnej, a przez jej pryzmat mają wpływać na kulturę pracy podmiotu kontrolowanego w jego zadaniach na zewnątrz oraz w relacjach wewnętrznych.

W ramach rozważań o celach kontroli warto także zwrócić uwagę na to, że zadaniem kontroli, oprócz doskonalenia działalności poprzez wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieganie powstawaniu w przyszłości zjawisk niekorzystnych, a więc przybliżanie działań kontrolowanych podmiotów do określonego wzorca, jest również możliwość doskonalenia samego wzorca¹⁰. Kontrola sama w sobie zawiera pewien ładunek aksjologiczny, a w ramach zgłaszanych celów wyznacza główne kierunki swojej aktywności. Problematyka celów, a więc próba ogólnej refleksji nad założeniami zjawiska kontroli, wpływa na zakres rozwiązań instytucjonalnych w obrębie kontroli, traktowanej jako działalność opisana prawem. Przyjęcie konkretnych rozwiązań systemowych w zakresie organizacji działań kontrolnych, będące wyrazem woli ustawodawcy, powinno stanowić jedynie dobór odpowiedniego środka, który powinien możliwie najskuteczniej sprzyjać urzeczywistnianiu wartości podstawowych. Instytucje kontrolne powinny spełniać głównie rolę instrumentalną, służącą realizacji fundamentalnych wartości i zadań stawianych przed kontrolą. Decyzje co do szczegółów, konkretne mechanizmy, bezpośrednie kryteria i procedury należą do ustawodawcy, który w tym zakresie jest związany regulacjami ustrojowymi.

II

Odnosząc się do ogólnych funkcji kontroli, możemy stwierdzić, że nadzór penitencjarny z całą pewnością realizuje wszystkie wskazane wyżej funkcje. Wniosek ten wynika z faktu, iż nadzór penitencjarny, jak każdy tego typu mechanizm, w swojej treści zawiera kontrolę. Jednakże oprócz tych — można powiedzieć: ogólnych — celów należy wyodrębnić cele swoiste. Sędziowski nadzór penitencjarny z punktu widzenia

¹⁰ E. Olejniczak-Szałowska, *Kontrola administracji*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Łódź 2004, s. 417.

tw. celów swoistych wiąże się z kilkoma wzajemnie różnicującymi się elementami. Celem o podstawowym znaczeniu jest chęć podporządkowania procesu wykonywania orzeczeń kontroli realizowanej przez czynnik o charakterze sądowym. Wobec stale obserwowanego procesu rozbudowywania postępowania wykonawczego, którego najpełniejszym wyrazem jest tzw. zasada elastycznej modyfikacji kar i środków reakcji na przestępstwo, celem mechanizmów nadzorczych staje się stała kontrola zmian i efektywności działań w obrębie dynamicznego postępowania wykonawczego. Ważnym motywem kształtującym nadzór penitencyjny jest także potrzeba ochrony praw podmiotowych skazanego. Nadzór penitencyjny można traktować również jako kontrolę wszelkich form pozbawienia wolności, postrzeganych jako pojęcia prawne, wymagające jak najściślejszego unormowania. Celem nadzoru staje się zatem przestrzeganie przyjętych przez prawo ograniczeń dotyczących człowieka, stanowiących istotę izolacji w jego najbardziej podstawowych i naturalnych możliwościach, w jego decyzjach i postanowieniach.

Analizując instytucje nadzorcze w kontekście zadań, jakie mają spełnić, podkreśla się, że głównymi funkcjami nadzoru są: funkcja strzeżenia prawa oraz funkcje: ochronna i wspierająca. Pierwsza z wymienionych funkcji wyraźnie dominuje nad pozostałymi. Działania składające się na pojęcie strzeżenia prawa, w ramach mechanizmów nadzorczych, możemy sprowadzić do czuwania przez organy nadzorcze nad przebiegiem stosowania przepisów prawa przez organy nadzorowane. W tym kontekście organ nadzoru na zasadzie niezależnego, bezstronnego arbitra dokonuje oceny stanu prawnego objętego zakresem jego działań nadzorczych i wyciąga z tej oceny odpowiednie (przewidziane prawem) konsekwencje. Strzeżenie prawa, zorientowane wyłącznie na kwestie legalności, jest zatem funkcją wolną od ocen politycznych czy też teleologicznych. Istotą zaś funkcji ochronnej i wspierającej jest właśnie włączenie do procedury nadzorczej elementów natury politycznej czy też teleologicznej (na zasadzie pewnego przeciwieństwa, ale nigdy wbrew zasadzie legalizmu). Nadzór staje się w takim ujęciu instrumentem zdecydowanie bardziej rozbudowanym. Przybiera w konsekwencji formułę pomocy fachowej, udzielanej organom poddanym nadzorowi. Pozwala na wykorzystanie doświadczenia organów nadzorczych. Jednocześnie nadzór staje się bezpo-

średnim elementem wpływającym na realizację podstawowych założeń politycznych, dotyczących danej dziedziny życia publicznego.

Porządkując funkcje nadzoru penitencjarnego (tzw. funkcje swoiste), możemy stwierdzić, że podstawową funkcją nadzoru penitencjarnego jest strzeżenie prawa w zakresie kontroli legalności wykonywania orzeczeń zapadłych w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, a także kontrola wykonywania tzw. innych środków poddanych procedurze nadzoru penitencjarnego (kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności).

Wśród pozostałych funkcji nadzoru penitencjarnego należy wymienić, w pierwszej kolejności, funkcję kontrolną polegającą na sprawdzaniu, jak w procesie wykonywania orzeczeń są realizowane cele poszczególnych sankcji lub innych środków. Zadaniem działań nadzorczych w tym kontekście staje się zatem ocena zasadniczego kierunku działań praktycznych, podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację norm prawa karnego wykonawczego. Mówiąc o celach kary uwięzienia i innych środków izolujących od świata zewnętrznego, musimy pamiętać, że ich najbardziej oczywistą cechą jest sam fakt odebrania osadzonemu prawa do stanowienia o sobie. Wykonanie tych środków nie powinno więc zaostreżać w jakikolwiek sposób związanej z tym dolegliwości. Treść art. 67 §1 k.k.w. formułuje podstawowe zadania, jakie ustawodawca wyznaczył karze pozbawienia wolności. Przepis stwierdza, że wykonanie kary ma w szczególności na celu wzbudzanie w skazanym woli współdziałania w kształtowaniu jego społecznie pożądanых postaw, w szczególności: 1) poczucia odpowiedzialności, 2) potrzeby przestrzegania porządku prawnego, 3) a wszystko w związku z założeniem, iż tym samym powstrzyma się on od powrotu do przestępstwa. Zasadniczym celem kary pozbawienia wolności jest zatem wytworzenie po stronie skazanego, przy jego pełnym zaangażowaniu, względnie trwałego stanu, którym jest jego społecznie pożądana postawa. Sędzia penitencjarny będzie także zobowiązany do oceny, w jakim stopniu kara pozbawienia wolności realizuje też pozostałe stawiane przed nią cele, w postaci celu izolacyjno-zabezpieczającego oraz celów kary, leżących u podstaw jej wymierzania: prewencji ogólnej i sprawiedliwej

odpłaty¹¹. W odniesieniu do środków zabezpieczających podstawowym celem jest ochrona porządku prawnego, wywodzona z przesłanek zastosowania tych środków (zapobieżenie ponownemu popełnieniu czynu zabronionego — art. 93 k.k., istnienie wysokiego prawdopodobieństwa ponownego popełnienia czynu zabronionego o znacznej społecznej szkodliwości — art. 94 k.k., fakt wysokiego prawdopodobieństwa ponownego popełnienia przestępstwa związanego z uzależnieniem od alkoholu lub innego środka odurzającego — art. 96 k.k.). Cele te zasadniczo rozbudowuje treść przepisu art. 202 k.k.w., który stanowi, że sprawcę, wobec którego wykonywany jest środek zabezpieczający, obejmuje się odpowiednim postępowaniem leczniczym, terapeutycznym i rehabilitacyjnym, a także resocjalizacyjnym, którego celem jest poprawa stanu jego zdrowia i zachowania w stopniu umożliwiającym powrót do życia w społeczeństwie i dalsze leczenie w warunkach poza zakładem¹². W zakresie tzw. środków zapobiegawczych zgodnie z art. 249 k.p.k. można mówić o celach tych środków w znaczeniu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego oraz w wyjątkowych sytuacjach, również w związku z potrzebą zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa¹³.

Na drugim miejscu należy wskazać na funkcję aktywnego kształtowania metod i środków oddziaływania na skazanych lub inne osoby osadzone. W art. 67 § 3 k.k.w. ustawodawca unormował katalog najważniejszych środków oddziaływania na skazanych, zastrzegając, iż cały proces oddziaływania musi odbywać się z uwzględnieniem poszanowania praw skazanych, ale też wymogu wypełniania przez nich określonych prawnie obowiązków. Do najważniejszych środków zaliczono: wykonywanie pracy, zwłaszcza sprzyjającej zdobywaniu odpowiednich kwalifikacji zawodowych, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe, podtrzymywanie kontaktów z ro-

¹¹ T. Kalisz, *Cele wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” VI, red. L. Bogunia, Wrocław 2000, s. 195 nn.

¹² A. Kwieciński, *Lecnicze środki zabezpieczające w polskim prawie karnym i praktyka ich wykonywania*, Wrocław 2009, s. 62–66.

¹³ R. Ponikowski, [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. Z. Świda, Warszawa 2008, s. 408.

dziną i światem zewnętrznym oraz środki terapeutyczne¹⁴. Podstawowymi czynnikami indywidualizacji metod i środków oddziaływania są: zróżnicowanie zakładów karnych, zróżnicowanie systemów odbywania kary, zasady klasyfikacji skazanych, system wolnej progresji oraz dopuszczalność modyfikowania kar i środków w sądowym postępowaniu wychowawczym. Artykuł 67 § 2 k.k.w., będący normą wyjściową przy określeniu zasad wykonywania kary pozbawienia wolności, wyraźnie podkreśla, iż osiąganie celów, jakie stawia się tej karze, należy prowadzić w sposób zindywidualizowany. Wiąże się to ze stosunkowo znaczną dolegliwością omawianej kary i niezwykle dużym zróżnicowaniem skazanych pod względem właściwości i cech osobowych, wrażliwości i stopnia demoralizacji oraz długotrwałości orzeczonej wobec nich kary. Dlatego ważnym zadaniem nadzoru penitencjarnego, jest stałe monitorowanie stosowanych metod i środków oddziaływania na skazanych, połączone z aktywnością sędziego penitencjarnego zwłaszcza w zakresie zwiększania efektywności stosowanych oddziaływań. Ten aspekt ma także swoje praktyczne znaczenie w odniesieniu do środków zapobiegawczych oraz zabezpieczających, oczywiście w innym wymiarze i zakresie wynikającym głównie ze specyfiki tych środków.

Wskazane wyżej funkcje spina ostatnia, tzw. funkcja kontroli i wpływania na modyfikowanie procesu wykonywania kar i innych środków. Dynamiczny charakter postępowania wykonawczego oraz rozwiązania przewidujące potrzebę okresowej oceny procesu wykonywania orzeczeń w kontekście realizacji funkcji i zadań kary są podstawą sformułowania zasady elastycznej modyfikacji kar i innych środków reakcji na przestępstwo. Chodzi tu o wpisany w postę-

¹⁴ W art. 71 k.k.w. ustawodawca stwarza dość szerokie możliwości wprowadzenia do praktyki nowych typów i rodzajów zakładów karnych, nowych systemów odbywania kary, a przede wszystkim środków i metod oddziaływania penitencjarnego. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie są przepisy dotyczące celów wykonywania kary pozbawienia wolności i klasyfikacji skazanych. Uwzględniając te regulacje, należy zauważyć, że w toku wykonywania kary pozbawienia wolności można wykorzystać także wszelkie środki lecznicze, wychowawcze, moralne, psychiczne i inne oraz wszelkie dostępne formy opieki, dążąc do stosowania tych metod i możliwości zgodnie z potrzebami indywidualnego postępowania ze skazanymi i w ramach istniejących ograniczeń ustawowych. Proces oddziaływania penitencjarnego należy zatem traktować jako swoisty eksperyment wymagający stałego poszukiwania coraz to skuteczniejszych form i metod.

powanie wykonawcze proces 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. Uwzględnienie przez administrację penitencyjną powyższych okoliczności oraz stała ich kontrola przez sędzię penitencyjnego stwarzają możliwość rzeczywistego dopasowania sankcji do konkretnego sprawcy. W konsekwencji przeciwdziała to mechanicznemu podejściu do problematyki wykonywania kar, a przy uwzględnieniu zasady indywidualizacji jest wyrazem racjonalnej i nowoczesnej polityki wykonywania kar¹⁵.

Funkcje powyższe mają charakter uzupełniający. Poprzez ich zakres i szczegółowe treści należy je jednak traktować jako istotne rozszerzenie tej instytucji. Po pierwsze, tak skonstruowany przez naszego ustawodawcę nadzór penitencyjny wyraźne otwiera się na aktywne realizowanie (egzekwowanie) zasad polityki penitencyjnej, będącej ważnym fragmentem polityki kryminalnej państwa, zmierzającej do zapobiegania i zwalczania przestępczości. Po drugie, sędzia penitencyjny staje się organem upoważnionym do formułowania ocen i wniosków o charakterze prakseologicznym, tym samym pozwalając na badanie określonej działalności od strony jej skuteczności. Nadzór penitencyjny poprzez włączenie w katalog swoich funkcji tzw. zadań prakseologicznych staje się również instrumentem zdolnym do bezpośredniego wpływania na bieżącą działalność podmiotu nadzorowanego, w formie modyfikowania określonych działań pod kątem merytorycznym, a także w ramach aktywnego kształtowania metod i środków działania. Ważnym aspektem nadzoru stają się też założenia teleologiczne, stawiane przed sankcjami izolacyjnymi (prewencja indywidualna, prewencja generalna, zadania

¹⁵ Por. S. Lelental, *Wykład prawa karnego wykonawczego z elementami polityki kryminalnej*, Łódź 1996, s. 271; S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy. Praktyczny komentarz*, Warszawa 1999, s. 114–117 oraz *idem*, *Prawo karne wykonawcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 124.

o charakterze sprawiedliwościowym), w których organ nadzorczy powinien w swoich ocenach uwzględniać pełen wachlarz celów stawianych przed tymi instrumentami.

III

Próba sklasyfikowania kontroli jest zadaniem o charakterze czysto umownym, uzależnionym każdorazowo od szczegółowych okoliczności będących podstawą formułowanych rozróżnień. Katalogi rodzajów kontroli mogą być bardziej lub mniej rozbudowane; jednocześnie w nauce zaznacza się, że najlepiej poruszać się wśród tych rozróżnień (klasyfikacji), które mają swoje umocowanie w prawie oraz występują w praktyce znanych instytucji kontrolnych. Istniejące klasyfikacje prezentują rodzaje kontroli i swoiste formy jej realizacji¹⁶.

Rozróżnienia w zakresie rodzajów kontroli możemy zacząć od relacji ukazującej zasięg zależności organizacyjnej. z tego punktu widzenia kontrolę dzielimy na zewnętrzną i wewnętrzną¹⁷. Ów podział wynika z wzajemnego usytuowania kontrolującego i kontrolowanego. Jeśli podmiot kontrolujący znajduje się poza organizacyjną strukturą administracji publicznej, to jest to kontrola zewnętrzna (prokurator, sąd). W sytuacji pozostawania obu podmiotów w jednej strukturze możemy mówić o kontroli wewnętrznej¹⁸. W odniesieniu do tego aspekt nadzór penitencjarny ma charakter procedury zewnętrznej. Sędzia

¹⁶ B. Kozicka, *Z zagadnień definiowania kontroli administracji*, [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym*, red. K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 102 nn.

¹⁷ W literaturze w ramach rozróżnienia kontrola wewnętrzna i zewnętrzna pojawiają się często określenia: kontrola niezależna i kontrola niezawisła. Odnoszą się one do kontroli zewnętrznej. Termin „kontrola niezależna” najczęściej jest utożsamiany wprost z kontrolą zewnętrzną. Nieco szerszego kontekstu nabiera określenie „kontrola niezawisła”. Z punktu widzenia zasięgu jest to kontrola zewnętrzna, jest ona jednakże realizowana na zasadach zbliżonych do procedur sądowych, w których rozważamy zagadnienie niezawisłości orzekania (a zatem można przyjąć, że nie każda kontrola niezależna ma naturę kontroli niezawisłej). J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 46.

¹⁸ Pojęcie kontroli wewnętrznej można postrzegać w dwojaki sposób. Jeżeli zastosujemy kryterium tego samego układu organizacyjnego, w sytuacji gdy kontrolowany i kontrolujący znajdują się w tym samym pionie organizacyjnym administracji mamy do

penitencyjny znajduje się zawsze poza strukturą organizacyjną organów wykonujących środki izolacyjne.

Uwzględniając problem inicjowania i prowadzenia kontroli, wyróżniamy kontrolę z urzędu i na wniosek. Pierwsze z ujęć zakłada istnienie prawa do własnej inicjatywy rozpoczęcia kontroli, będącej konsekwencją obowiązku realizowania zadań kontrolnych, nałożonych przez prawo na organ kontrolujący. Kontrola podejmowana na wniosek sprowadza się do umiejscowienia poza organem kontrolnym impulsu (inspiracji) do podjęcia działań kontrolnych (osoba fizyczna, jednostka organizacyjna — inicjuje kontrolę). W tym kontekście nadzór penitencyjny ma charakter działania z urzędu. Sędzia zatem nie jest związany żadnym wnioskiem w sprawie podjęcia działań nadzorczych, swoje kompetencje realizuje z własnej inicjatywy, jest to jego prawo, ale jednocześnie i obowiązek.

Kolejnym kryterium w czasie czynności kontrolującej może być stosunek do czynności kontrolowanej (etap wkraczania kontroli). W związku z wymienionym kryterium wyróżniamy: kontrolę wstępną — sprawdzenie i ocena planowanej dopiero działalności, kontrolę faktyczną — przedsięwzięcie realizowane w toku działania, towarzyszące niejako procesowi funkcjonowania podmiotu kontrolowanego oraz kontrolę następną — sprawdzanie i ocena dokonanych już czynności i zrealizowanych zadań, najbardziej typowa i najczęściej spotykana w praktyce. W wypadku nadzoru penitencyjnego jego procedura realizacyjna została tak ukształtowana, że wyróżniamy w niej wszystkie wskazane wyżej formy działania.

Przedmiot kontroli pozwala nam na wyróżnienie kolejnych podziałów. W tym znaczeniu możemy mówić o kontroli gospodarczej, finansowej, organizacyjnej, prawnej, administracyjnej i innych. Koncentrując się w ramach przedmiotu kontroli na charakterze czynności poddanych kontroli, możemy wyróżnić kontrole organizacyjne, techniczne, księgowe. Tu także wyróżnia się kontrolę nieograniczoną (pełną) oraz kontrolę ograniczoną (fragmentaryczną). Wskazany w tym miejscu tzw. zakres kontroli pozwala na kolejne rozróżnienie, w którym możemy postrzegać kontrolę jako kompleksową (generalną) oraz kontrolę problemową (odcinkową).

czynienia z kontrolą wewnętrzną (kontrolą resortową), jeśli w innym — mówić możemy o kontroli zewnętrznej (kontrola Państwowej Inspekcji Sanitarnej). J. Boć, *op. cit.*, s. 334.

Do innych ujęć systematyzujących rodzaje kontroli zalicza się podejście uwzględniające sposób prowadzenia kontroli. Ten punkt widzenia pozwala na wyodrębnienie kontroli wykonywanej bezpośrednio (kontrola na miejscu, czasem zwana faktyczną) i wykonywanej pośrednio (kontrola siedząca, określana też terminem „kameralna”). Kontrola bezpośrednia zakłada realne zetknięcie się kontrolującego z działalnością i efektami działalności podmiotu kontrolowanego. Druga z wymienionych ogranicza się do analizy sprawozdań i innych materiałów dostarczonych przez ocenianą jednostkę. Nadzór penitencjarny jest limitowany kryteriami legalności i prawidłowości. W kwestii zaś jego zakresu czy też sposobu prowadzenia może przybierać każdą ze wskazanych tutaj form.

Wyliczenia dotyczące rodzajów kontroli warto zamknąć najczęściej spotykanym kryterium, jakim jest rozróżnienie dotyczące podmiotów kontrolujących. W tym względzie możemy mówić o różnych rodzajach kontroli: parlamentarnej, prezydenckiej, społecznej, sądowej, prokuratorskiej, kontroli Najwyższej Izby Kontroli, kontroli administracji rządowej nad administracją samorządową, kontroli resortowej, instancyjnej, międzyresortowej, dyscyplinarnej, kontroli Rzecznika Prawa Obywatelskich, kontroli Rzecznika Prawa Dziecka, kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Ze względu na ustrojowe usytuowanie sędziego penitencjarnego nadzór penitencjarny należy traktować jako swoisty mechanizm sądowej kontroli, przy uwzględnieniu specyficznej pozycji i trybu działania tego organu postępowania wykonawczego.

Zgodnie z art. 32 k.k.w. na zakres rzeczowy (właściwość rzeczową) nadzoru penitencjarnego składa się kontrola, ocena i czuwanie przez sędziego penitencjarnego nad przebiegiem wykonywania: kary pozbawienia wolności, kary aresztu, tymczasowego aresztowania, zatrzymania, środka zabezpieczającego związanego z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym, kar porządkowych oraz środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności. Zakres ten rozszerzony jest przez art. 226 k.k.w., który stanowi, że nadzór penitencjarny dotyczy także kary aresztu wojskowego, tymczasowego aresztowania zastosowanego przez sąd wojskowy, zatrzymania oraz tzw. wojskowej wersji kary ograniczenia wolności¹⁹.

¹⁹ S. Paweła, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 123.

Na zagadnienie zakresu nadzoru penitencyjnego w literaturze spogląda się także z punktu widzenia organizacyjnego²⁰. Na płaszczyźnie organizacyjnej analizowane pojęcie ma wskazywać miejsca, w jakich mogą przebywać osoby, wobec których zastosowano kary lub inne środki reakcji na przestępstwo — czyn zabroniony, skutkujące pozbawieniem wolności. W konsekwencji przyjęcia takiego pryzmatu nadzorem penitencyjnym obejmowane są: wszystkie rodzaje i typy zakładów karnych wymienione w art. 69 i 70 k.k.w. (ewentualnie te rodzaje zakładów karnych, które zgodnie z art. 71 k.k.w. mogą zostać w przyszłości utworzone); areszty śledcze określone w art. 208 k.k.w., w których wyodrębnia się cele dla tymczasowo aresztowanych żołnierzy służby czynnej (art. 240 k.k.w.); wydzielone pomieszczenia policji, służby granicznej i aresztu garnizonowego (art. 223b § 1 k.k.w. i art. 223e § 1 k.k.w.); zakłady psychiatryczne i zakłady leczenia odwykowego (art. 200 k.k.w.); wydzielone jednostki wojskowe, w których wykonywana jest wojskowa kara ograniczenia wolności.

W odniesieniu do zakresu miejscowego nadzoru penitencyjnego (właściwości miejscowej) pomocny w szczegółowych ustaleniach jest § 1 rozporządzenia w sprawie sposobu, zakresu i trybu sprawowania nadzoru penitencyjnego z 2003 r. Zgodnie z przywołaną regulacją nadzór nad legalnością i prawidłowością przebiegu 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 wolności, sprawuje sędzia penitencyjny sądu okręgowego, w którego okręgu wykonywane są te kary lub środki. Na tej samej zasadzie sędzia penitencyjny będzie sprawował nadzór w pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych oraz w wydzielonych pomieszczeniach Policji lub Straży Granicznej. W odniesieniu do spraw wojskowych nadzór penitencyjny będzie sprawować wojskowy sędzia penitencyjny, który jest sędzią sądu garnizonowego, w którego okręgu wykonywane są: kara aresztu wojskowego, tymczasowe aresztowanie zastosowane przez

²⁰ J. Śpiewak, *Zakres nadzoru penitencyjnego według kodeksu karnego wykonawczego z 1997 r.*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2000, nr 26, s. 5.

sąd wojskowy, jak również zatrzymanie i kara ograniczenia wolności wykonywana w wydzielonej jednostce wojskowej. Wskazana właściwość miejscowa dotyczy także nadzoru nad wydzielonym pomieszczeniem aresztu garnizonowego.

IV

Zagadnieniem wyraźnie podkreślanym w doktrynie, a jednocześnie mającym szczególne znaczenie dla praktyki, jest kwestia kryteriów kontroli traktowanych jako punkty odniesienia, mierniki, swoiste perspektywy, z racji których realizowane jest sprawdzanie i oceniana działalność lub stany. Kryteria kontroli, postrzegane jako mierniki poprawności działania, pozwalają na zbudowanie modelu, z którym porównujemy istniejący (stwierdzony w ramach kontroli) stan faktyczny. Stosowane w ramach kontroli mierniki muszą być określone przez prawo. Do najczęściej spotykanych w regulacjach prawnych kryteriów zaliczyć można: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność, uwzględnianie interesu społecznego, uwzględnianie interesu indywidualnego, zgodność z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności. Nie jest to katalog zamknięty, w poszczególnych regulacjach można odnaleźć także inne, czasami bardzo szczegółowe kryteria.

Kryterium legalności zalicza się do najczęściej występującego w ramach działań kontrolnych (nadzorczych). Na ogół nie budzi ono większych wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i praktyce. Przyjmuje się, że legalność oznacza istnienie podstawy prawnej, umocowania prawnego do jakiejś działalności lub stanu. W tym rozumieniu legalne jest wszystko to, co zostało zrealizowane w oparciu o właściwą podstawę prawną. W kryterium legalności wpisywać należy również postulat zgodności z obowiązującym prawem, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że legalne są działania lub stany, które nie są sprzeczne (są zgodne) z obowiązującym prawem. Te dwa wyróżnione aspekty możemy sprowadzić do założenia, że działalność kontrolowana powinna być zgodna z obowiązującym prawem z punktu widzenia istnienia i respektowania treści podstaw prawnych.

Wydaje się, że kryterium legalności jest stosunkowo łatwo sprawdzalne. Jednakże w praktyce pojawiają się rozliczne problemy interpre-

tacyjne w obrębie określonych norm prawnych. Do innych rodzajów niepewności można zaliczyć problemy wynikające z zakresu czasowego obowiązywania normy, niespójności lub sprzecznych konstrukcji współistniejących w porządku prawnym²¹. Jak zauważa J. Boć, całość kryteriów jest podporządkowana kryterium legalności. Oznacza to, że można je uwzględniać jedynie w ramach obowiązującego prawa, bo choć są to kryteria szczególne, nie mogą być sprzeczne z prawem. Jednocześnie należy stwierdzić, że podczas gdy kryterium legalności jest tylko kryterium legalności, to kryterium np. celowości jest jednocześnie i kryterium celowości, i kryterium legalności²².

Celowość traktowana jako kryterium kontroli jawi się jako ocena starająca się przedstawić obraz działalności danego podmiotu przez pryzmat stopnia realizacji celów i zadań postawionych przed kontrolowanym podmiotem. Przedmiotem oceny są zatem działania niezbędne do osiągnięcia bezpośrednio bądź pośrednio zamierzonego efektu. W ocenie tej chodzi o stwierdzenie, czy dane działania są racjonalne, pożyteczne i czy prowadzą do realizacji postulowanych efektów²³. Kryterium celowości jest niezbędnym instrumentem do oceny prawidłowości działania podmiotu kontrolowanego w zakresie zadań polityczno-administracyjnych. Sprawdza się zwłaszcza w odniesieniu do oceny sytuacji obejmujących zadania związane z wytyczaniem kierunków działania, określaniem strategii, celów generalnych.

Rzetelność oznacza system wymogów formułowanych dla tego pojęcia, a obrazujących w języku polskim wykazywanie należytej staranności, dobrej woli, a także działanie zgodne z najlepszą wiedzą w wykonywaniu powierzonych czynności. Oznacza również uczciwość, solidność, wiarygodność oraz dochowanie istniejących standardów, reguł i parametrów właściwych dla danej działalności²⁴.

Ocena gospodarności wyraża się w optymalnym dysponowaniu środkami finansowymi, materialnymi i organizacyjnymi w trakcie prowadzeniu działalności poddanej kontroli (maksymalizacja zysków przy założeniu minimalizacji ewentualnych strat — ekonomiczność działania).

²¹ J. Boć, *op. cit.*, s. 338.

²² *Ibidem*, s. 339.

²³ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 52.

²⁴ J. Boć, *op. cit.*, s. 340.

Mówiąc o kryteriach kontroli, trzeba pamiętać, że nie wszystkie kryteria, jakie będziemy wyodrębniać, stają się podstawą kontroli. Każdy rodzaj kontroli opiera się na kryteriach z nim związanych i przewidzianych przez prawo. Niezależnie jaki zestaw kryteriów ustawodawca wybiera, konstruując daną instytucję kontrolną, i niezależnie od zgłoszonego wcześniej prymatu kryterium legalności, wszystkie używane przez podmiot kontrolujący kryteria powinny stanowić kompatybilną całość. Współczesne mechanizmy kontrolne dotyczą coraz bardziej złożonych i skomplikowanych działań, w ramach których zespolenie kilku różnych kryteriów kontroli pozwala w ostatecznym rozrachunku na doprecyzowanie optyki kontroli, a tym samym stworzenie bardziej precyzyjnego obrazu działalności poddanej kontroli.

Kryteria nadzorcze (podobnie jak w wypadku analizowanych wyżej kryteriów kontroli) stanowią swoiste punkty odniesienia, będące podstawą sprawdzania i oceniania działalności organów poddanych nadzorowi. Muszą one być określone przez prawo. Kryteria będą decydować o charakterze danej instytucji. Jeżeli kryterium nadzoru ograniczylibyśmy tylko do legalności, to w efekcie postawilibyśmy przed organem nadzorczym tylko jedno zadanie w postaci zabezpieczenia pod kątem zgodności z prawem działania organów postępowania wykonawczego. Zatem jedyną funkcją tak ukształtowanej instytucji nadzorczej byłoby strzeżenie prawa. W sytuacji, gdy ustawodawca przewiduje inne możliwe kryteria nadzoru, zwłaszcza o charakterze teleologicznym, celem nadzoru staje się także zapewnienie określonego sposobu realizacji zadań. W takim ujęciu nadzór wyraźnie poszerza swój zakres, rozbudowuje treść, co prowadzi do egzekwowania również pewnych pożądaných czy też postulowanych w ramach polityki państwa celów i zadań (istotnych dla i oczekiwanych przez większość społeczeństwa).

Zgodnie z art. 32 k.k.w. nadzór penitencjarny ma być realizowany przy uwzględnieniu dwóch kryteriów: legalności i prawidłowości. Już w tym miejscu możemy zatem stwierdzić, że ustawodawca zdecydował się na bardzo otwartą formułę instytucji nadzorczej, w ramach której istotna będzie kontrola i ocena nie tylko elementów formalnych, ale także zagadnień i problemów natury materialnej, w których nadzór będzie wkraczać w sferę problemów ściśle merytorycznych (działalność penitencjarna, środki i metody oddziaływania, badania osobopoznawcze itd.).

Wskazanie oprócz kryterium legalności także na prawidłowość działań organów nadzorowanych pozwala na realizację wszystkich wskazanych wyżej funkcji nadzoru penitencyjnego.

Koncentrując się na kryterium legalności, możemy stwierdzić, że jego istotą jest czuwanie nad zgodnym z prawem działaniem podmiotów zaangażowanych w proces wykonywania podlegających nadzorowi penitencyjnemu orzeczeń²⁵. Od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej zagadnienie legalności nie stanowi zbyt trudnego pola do ustaleń. Przyjąć należy, że legalne są te działania lub określone stany, które powstały w następstwie działań opartych na prawie (podstawie prawnej). Sędzia penitencyjny, analizując pod kątem legalności określoną działalność, powinien ją konfrontować z obowiązującym prawem, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że legalne są działania lub stany, które nie są sprzeczne (są zgodne) z obowiązującym prawem. Nadzorowana działalność musi być zatem zgodna z obowiązującym prawem z punktu widzenia istnienia i respektowania treści podstaw prawnych (działanie na podstawie prawa i w granicach prawa). Punktem odniesienia dla kryterium legalności są przepisy regulujące postępowanie wykonawcze. Organ nadzoru penitencyjnego, badając określone działania pod kątem ich legalności, musi mieć na uwadze rozległość oraz poziom materialnego i formalnego skomplikowania w obszarze źródeł prawa karnego wykonawczego. W działalności nadzorczej zawsze należy więc pamiętać o zupełnie podstawowej regule wyjściowej, którą jest konstytucyjna hierarchia w zakresie źródeł prawa (określona w Konstytucji RP, rozdział III. Źródła prawa art. 87–94)²⁶.

Prawidłowość, traktowana jako kryterium nadzoru penitencyjnego, swoim zakresem wkracza w tę działalność jako swoista ocena koncentrująca się na działalności instytucji izolacyjnych przez pryzmat stopnia realizacji celów i zadań stawianych przed karą pozbawienia wolności, karą aresztu, tymczasowym aresztowaniem, zatrzymaniem, środkami zabezpieczającymi związanymi z umieszczeniem w zakładzie zamkniętym, karami porządkowymi oraz środkami przymusu skutkującymi pozbawieniem wolności. Przedmiotem oceny są zatem działania niezbędne do osiągnię-

²⁵ S. Paweła, *Kodeks karny wykonawczy...*, s. 118.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

cia bezpośrednio bądź pośrednio zamierzonego efektu, zarówno całościowego, jak i częściowego. W ocenie tej chodzi o stwierdzenie, czy dane działania są racjonalne i pożyteczne oraz czy przyczyniają się do realizacji zamierzonych efektów. Kryterium prawidłowości jest niezbędnym instrumentem do oceny działania w zakresie zadań politycznokryminalnych, zwłaszcza w odniesieniu do polityki penitencjarnej. To kryterium wyraźnie rozszerza pojęcie i zakres nadzoru penitencjarnego. Nadzór koncentrujący się na prawidłowości sprawdza się przede wszystkim w wypadku oceny efektywności działań resocjalizacyjnych, aktywnego kształtowania metod i środków oddziaływania penitencjarnego oraz kontroli i wpływania na modyfikowanie procesu wykonywania kar i innych środków.

Posłużenie się przez ustawodawcę przy konstruowaniu nadzoru penitencjarnego dwoma, różnymi z punktu widzenia ich zakresu, kryteriami prowadzi nas do problemu ich wzajemnego rozgraniczenia. Słusznie stwierdza S. Lelental, że ściśle rozgraniczenie zadań w zakresie legalności od zadań w zakresie prawidłowości wykonywania kary lub zastosowanego środka może być niekiedy trudne. Ogólnie przyjmuje się, że nie może być prawidłowe to, co jest nielegalne, można jednak wyobrazić sobie przedsięwzięcia mieszczące się w zakresie legalności, które mogą być oceniane jako nieprawidłowe²⁷. Patrząc na ten problem nieco inaczej, stwierdzić należy, iż całość kryteriów nadzorczych jest podporządkowana kryterium legalności. Oznacza to, że kryterium prawidłowości można uwzględniać jedynie w ramach obowiązującego prawa. Nigdy to, co jest prawidłowe, mimo zgodności ze szczegółowym kryterium nadzoru, nie może być sprzeczne z prawem.

Criteria, roles and the scope of penitentiary supervision. View of the background of the general concepts of control and supervision

Summary

Judicial penitentiary supervision is one of many precautionary measures applied to corrections institutions, securing their proper, specifically lawful, operation. Books of authority on law of punishment infliction hold that penitentiary supervision is an instrument

²⁷ S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy...*, s. 124.

of control and supervision, used with respect to liberty deprivation means. In the discussion aimed at defining penitentiary supervision, one must raise the issues of the scope of supervision and its legal criteria. The tasks so defined make up a conceptual framework and bring to the fore the axiological foundations of the institution in question. This operation, apart from its theoretical value, makes it possible to bring order to and describe in greater detail particular measures provided for within penitentiary supervision. This, in turn, may improve its functioning in the longer term.

Keywords: penitentiary supervision, prison system, imprisonment, convicted, penitentiary court.